

EINFLÜSSE ÖFFENTLICH-WIRTSCHAFTLICHER ZIELE
AUF DIE RATIONALE FINANZIERUNG ÖFFENTLICHER BETRIEBE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von

Dieter Witt

1972



Referent: Prof. Dr. Karl Oettle

Korreferent: UD Dr. P. Penzkofer

Tag der mündlichen Prüfung: 10.7.1972

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A. Die öffentlichen Betriebe als Forschungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre	1
I. Die öffentlichen Betriebe in der Marktwirtschaft	3
II. Die Zielorientierung als Unterscheidungsmerkmal öffentlicher Betriebe	6
B. Über die Ziele öffentlicher Betriebe	17
I. Die Zielbildung öffentlicher Betriebe	17
1. Die Bedeutung formaler Wirtschaftsprinzipien	17
2. Interessenten an der Zielbildung	20
3. Das Erfordernis der Strukturierung öffentlich-wirtschaftlicher Ziele	25
II. Darstellung öffentlich-betrieblicher Ziele	29
1. Beziehungen zwischen öffentlich-betrieblichen Zielen	29
2. Inhalt öffentlich-betrieblicher Ziele	35
a) Originäre Ziele	35
aa) Leistungsziele	35
ab) Bedarfslenkungsziele	39
ac) Belastungsziele	41
b) Subsidiäre Ziele	43
ba) Ziele nach dem Grad der angestrebten Autonomie	43
bb) Ziele nach erwünschter weiterer Entwicklung	46
bc) Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele	47
bd) Finanzwirtschaftliche Erfolgsziele	50

	Seite
C. Über den Einfluß der Ziele öffentlicher Betriebe auf deren Finanzierung	52
I. Der Kapitalbedarf öffentlicher Betriebe	53
1. Bestimmungsfaktoren des Kapitalbedarfs	53
2. Die Dringlichkeit des Kapitalbedarfs	62
3. Die Deckung des Kapitalbedarfs	65
II. Möglichkeiten und Grenzen der Mittelbeschaffung öffentlicher Betriebe	70
1. Finanzierung über Entgelte	70
a) Öffentlich-wirtschaftliche Entgeltregeln	73
b) Entgeltpolitik öffentlicher Betriebe	83
ba) Entgeltpolitik im Dienst von Bedarfs- lenkungszielen	85
bb) Entgeltpolitik im Dienst von Belastungs- zielen	90
c) Grenzen der Entgelte als Finanzierungs- instrument	94
2. Finanzierung über die Eigentümer	104
a) Zum Erfordernis von Zuschüssen	104
b) Zum Erfordernis der Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe	110
c) Die innere Verschuldung als Finanzierungs- instrument	120
d) Private Beteiligung an öffentlichen Betrieben	121
3. Finanzierung über den Kreditmarkt	127
a) Der Charakter der öffentlichen Schulden- wirtschaft	128
aa) Verschuldungsbedürfnisse	128
ab) Verschuldungsbasis	141
ac) Verschuldungsgrenzen	157
b) Wirtschaftspolitik und Verschuldung	170

	Seite
III. Beurteilungsmaßstäbe für die Finanzierung öffentlicher Betriebe	185
1. Schematische Maßstäbe für die Beurteilung der Finanzierung	185
2. Betrieblichen Verhältnissen entsprechende Finanzierung	190
a) An produktionswirtschaftlichen Daten orientierte Finanzierung	190
b) Am finanzwirtschaftlichen Erfolg orientierte Finanzierung	193
3. Der Grad der Kapitalversorgungsrisiken als Beurteilungsmaßstab für die Finanzierung	196
a) Absatzrisiken öffentlicher Betriebe	196
b) Kreditwirtschaftliche Risiken	203
c) Risiken der Kapitalversorgung durch den Eigentümerhaushalt	205
D. Rationale Finanzierung und Rechtsnormen öffentlicher Betriebe	209
Abkürzungsverzeichnis	219
Literaturverzeichnis	220

A. DIE ÖFFENTLICHEN BETRIEBE ALS FORSCHUNGSOBJEKT DER BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE

Die Betriebswirtschaftslehre zählt zu ihren Forschungsobjekten alle Einzelwirtschaften. ¹⁾ Somit hat sie sich mit allen Arten von Produktiv- und Konsumtivbetrieben zu beschäftigen. ²⁾ Bisher befaßte sich die Betriebswirtschaftslehre jedoch vor allem mit den privaten Unternehmungen, wogegen die öffentlichen Betriebe ³⁾ vernachlässigt wurden. ⁴⁾ Es könnte daher mangels besonderer Erkenntnisse naheliegen, die für private Unternehmen entwickelten Erkenntnisse zur Lösung öffentlich-wirtschaftlicher Probleme zu übernehmen. Demzufolge würde sich auch

-
- ¹⁾ Vgl. dazu statt vieler: MAHLBERG, W., Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Die Betriebsverwaltung, hrsg. v. W. Mahlberg, E. Schmalenbach, F. Schmidt, E. Walb, Leipzig, 1927, S. 1 ff.; WEISSER, G., Form und Wesen der Einzelwirtschaften - Theorie und Politik ihrer Stile, Bd. 1, 2. Aufl., Göttingen, 1949, S. 8 ff.; LEHMANN, M. R., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Allgemeine Theorie der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Wiesbaden, 1956, S. 306 ff.; ENGELMANN, K., Die Lehre von der Einzelwirtschaft. Ein Beitrag zur Entwicklung neuer theoretischer Grundlagen, Köln und Opladen, 1962, S. 34 ff.
- ²⁾ Zu dem Begriff der Produktiv- und Konsumtivbetriebe vgl. SCHÄFER, E., Die Unternehmung - Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 7. Aufl., Köln und Opladen, 1970, S. 10 ff.
- ³⁾ In dieser Arbeit wird von öffentlichen Betrieben, nicht von öffentlichen Unternehmungen gesprochen, da nach Gutenberg der Begriff der Unternehmung mit dem systembezogenen Faktor des erwerbswirtschaftlichen Prinzips verbunden ist, wogegen öffentliche Betriebe nicht um erwerbswirtschaftlicher Ziele willen tätig sind. Vgl. GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1: Die Produktion, 18. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, 1971, S. 464 ff., (Zitierweise: Produktion).
- ⁴⁾ Gründe für diesen Sachverhalt werden genannt von OETTLE, K., Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 241 f., (Zitierweise: Zielsetzungen).

die Frage nach der rationalen Finanzierung öffentlicher Betriebe, die den Gegenstand dieser Arbeit darstellt, insofern erübrigen, als die für private Unternehmungen entwickelten Erkenntnisse auf die Finanzierungsprobleme öffentlicher Betriebe angewendet werden.

Da die Finanzierung aber eine betriebliche Funktion darstellt, die in viele Bereiche des betrieblichen Geschehens hineinspielt, und zwar sowohl bei privaten Unternehmen wie auch bei öffentlichen Betrieben, kann an ihr in besonderer Weise geprüft werden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die von der Betriebswirtschaftslehre für private Unternehmungen entwickelten Erkenntnisse von öffentlichen Betrieben übernommen werden können.

Ob diese Erkenntnisse übernommen werden können, oder ob die Finanzierung öffentlicher Betriebe nach anderen Grundsätzen erfolgen muß, hängt davon ab, ob wirtschaftliche Eigenarten öffentlicher Betriebe gegenüber privaten Unternehmungen bestehen. Wenn jedoch wirtschaftliche Eigenarten bestehen, dann müssen diese in der Stellung öffentlicher Betriebe im Wirtschaftssystem und in deren Zielen begründet sein.

Da wir die öffentlichen Betriebe und deren Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, also in einem marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem untersuchen wollen, gehen wir im folgenden zunächst auf das grundsätzliche Problem der Rechtfertigung öffentlicher Betriebe in der Marktwirtschaft ein. ¹⁾

¹⁾ In der vorliegenden Arbeit stellen rechtliche Gegebenheiten keinen Untersuchungsgegenstand dar, da wir unabhängig von Rechtsnormen nach der wirtschaftlich rationalen Finanzierung fragen wollen. Die rationale Finanzierung öffentlicher Betriebe darf nicht von rechtlichen Rahmen begrenzt werden. Vielmehr müssen sich die rechtlichen Normen, die nicht als sakrosankt anzusehen sind, an den Erkenntnissen der Forschung über rationale Finanzierung ausrichten (siehe Punkt D der vorliegenden Arbeit).

I. Die öffentlichen Betriebe in der Marktwirtschaft

Das idealtypische Modell der Marktwirtschaft stellt eine Verkehrswirtschaft im Sinne Euckens mit einer dezentralisierten Wirtschaftsplanung und Entscheidungsgewalt dar. ¹⁾ Das Modell ist eng verbunden mit dem Privateigentum an Produktionsmitteln und mit dem Wettbewerbsprinzip im Markte. ²⁾

Wenn diese Prämissen verwirklicht wären, dann würden private Unternehmen den Bedarf der Volkswirtschaft "optimal" decken. ³⁾ Ein Betätigungsfeld öffentlicher Betriebe würde somit nicht bestehen, und da die staatliche Wirtschaftstätigkeit dem Wesen der reinen Marktwirtschaft fremd ist, würden öffentliche Betriebe vielmehr Fremdkörper darstellen. ⁴⁾ Aus dieser modelltheoretischen Sicht fordern Anhänger einer liberalen Wirtschaftsordnung eine möglichst weitgehende "Privatisierung" öffentlicher Betriebe. ⁵⁾

¹⁾ Vgl. EUCKEN, W., Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1965, S. 78 f. und S. 87 ff.

²⁾ Vgl. HAX, K., Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv NF, Bd. 27, 1968, S. 37.

³⁾ Vgl. ebd. S. 43.

⁴⁾ Vgl. POHMER, D., Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Berlin, 1958, S. 46; HORAK, H., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen, 1964, S. 58 ff.

⁵⁾ Vgl. HAMM, W., Kollektiveigentum. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg, 1961, S. 168 ff. Für die Einzelpersonen, Verbände und Parteien, die eine Privatisierung öffentlicher Betriebe fordern, sind jedoch häufig auch andere als wirtschaftstheoretische Gründe für die Forderung ausschlaggebend. Vgl. HIRCHE, K., Die Komödie der Privatisierung. Der Kampf um die öffentliche Wirtschaft, Köln, 1959, S. 7 ff. Zur Frage der Privatisierung öffentlicher Betriebe siehe auch RITSCHL, H., Unternehmungen, öffentliche, in: HdSw, Bd. 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1959, S. 506 ff., hier: S. 516 f.

An dem Modell der reinen Marktwirtschaft kann jedoch grundsätzliche Kritik geübt werden. So kann insbesondere die Auffassung darüber, was eine "optimale Bedarfsdeckung" ist, unter politischen, gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten unterschiedliche Ausprägungen erfahren.

In der Realität besteht denn auch eine Reihe von Tätigkeitsbereichen, in denen die Bedarfsdeckung durch private Unternehmungen nicht in dem erwünschten oder erforderlichen Ausmaß erfolgt.

Die wirtschaftliche Inaktivität oder nicht genügende Aktivität der privaten Unternehmungen in bestimmten Tätigkeitsgebieten kann darauf zurückzuführen sein, daß die Erwerbschancen auf lange Sicht zu gering sind. Der Grund kann aber auch darin liegen, daß die langfristigen Gewinnchancen in einem bestimmten Tätigkeitsgebiet zwar günstig sind, daß aber das mit produktiven Investitionen verbundene Risiko so groß ist, daß privates Kapital zurückschreckt. ¹⁾ Eine für erforderlich angesehene Bedarfsdeckung wird durch private Unternehmen auch dort nicht erfolgen, wo die notwendigen Investitionen ein Anlagekapital in einer Höhe erfordern, das diese nicht imstande sind aufzubringen. ²⁾

Weiterhin wird zwar in dem Modell durch die Annahme unendlich schneller Reaktionsgeschwindigkeiten aller Marktteilnehmer auf Veränderung einzelner Marktgrößen eine auf Dauer angelegte sichere "Bedarfsdeckung" unterstellt, doch muß in der Realität mit mehr oder weniger langen zeitlichen Verzögerungen der Reaktionen gerechnet werden.

Bedenklich kann dieser Sachverhalt dann sein, wenn bei der Produktion von Grundstoffen, die als Ausgangspunkt des gesamten wirtschaftlichen

¹⁾ Vgl. HAX, K., a.a.O., S. 44.

²⁾ Vgl. WEDDIGEN, W., Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten. Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 20, 1959/60, S. 204 ff., hier S. 215.

Lebens bezeichnet werden können, und bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die für die gesamte Bevölkerung oder für sozial schwache Bevölkerungsschichten existenznotwendig sind, der Bedarf nicht mit genügender Sicherheit quantitativ und qualitativ gedeckt ist. ¹⁾ Diese Sicherheit könnte durch Schaffung von Reservekapazitäten erfolgen, die jedoch dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip privater Unternehmer widerspricht, wenn deren Kosten auf Dauer nicht durch den Preis gedeckt werden. Die Mängel des Modells der reinen Marktwirtschaft führten zu dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft, das in der Bundesrepublik Deutschland besteht. ²⁾ Diese Konzeption läßt Eingriffe des Staates in die Wirtschaft zu und fordert die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates und den Einsatz öffentlicher Betriebe überall dort, wo die privaten Unternehmungen nicht, oder nicht in dem gewünschten Ausmaß und mit der erforderlichen Versorgungssicherheit tätig sind. ³⁾ Damit wird auch ausgedrückt, daß die öffentlichen Betriebe ihre Rechtfertigung in der Marktwirtschaft nicht aus fiskalischen Interessen ihrer Eigentümerkörperschaften ableiten können. Wenngleich es vielfach der ursprüngliche Zweck der wirtschaftlichen Betätigung des Staates gewesen ist, Überschüsse für die

¹⁾ Vgl. HAX, K., a.a.O., S. 44; WEDDIGEN, W., a.a.O., S. 214.

²⁾ Zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft vgl. statt vieler: MÜLLER-ARMACK, A., Soziale Marktwirtschaft, in: HdSw, 9. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1956, S. 390 ff.; GIERSCHE, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden, 1960, S. 188 ff.

³⁾ Vgl. statt vieler: PÜTTNER, G., Die öffentliche Unternehmung. Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg - Berlin - Zürich, 1969, S. 123 ff.; OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt, P. Penzkofer, P. Scherpf, Stuttgart, 1970, hier S. 33; ders., Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, in: Der öffentliche Haushalt, Archiv für Finanzkontrolle, 10. Jg. (1969), H. 1, S. 3 ff.; SALTZEW, M., Die öffentliche Unternehmung in der Gegenwart, Tübingen, 1930, S. 18 ff.

Finanzierung des Staatshaushaltes zu erwirtschaften, ¹⁾ so wird dieser Zweck durch das Konzept der sozialen Marktwirtschaft nicht gedeckt.

Häufig wird außerdem auch die Forderung gestellt, die öffentlichen Betriebe müßten ein Instrument der Ordnungspolitik des Staates darstellen. ²⁾ Auch dieser Anspruch läßt sich nicht aus dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft ableiten. Demgegenüber werden die öffentlichen Betriebe jedoch insoweit in den Dienst von Ordnungsaufgaben gestellt werden können, als dadurch die Erfüllung der Leistungsaufgaben nicht gefährdet wird. ³⁾

II. Die Zielorientierung als Unterscheidungsmerkmal öffentlicher Betriebe

Die Rechtfertigung öffentlicher Betriebe in der Marktwirtschaft weist noch nicht die Notwendigkeit nach, daß öffentliche Betriebe zu einem besonderen Forschungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre zu erheben sind; denn es könnte die Meinung vertreten werden, die öffentlichen Betriebe müßten trotz ihrer besonderen Aufgaben ebenso behandelt werden wie die privaten Unternehmungen. In diesem Sinne wird die Durchsetzung der für privatwirtschaftliche Unternehmen entwickelten betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse für die öffentlich-wirtschaftlichen Betriebe gefordert. ⁴⁾

¹⁾ KÜHNE, K., Öffentliche Wirtschaft - Funktion oder Ethos?, in: DÖW, 12. Jg. (1963), H. 2, S. 77 ff., hier: S. 78.

²⁾ Vgl. für viele: HORAK, H., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln und Opladen, 1964, S. 47 ff.; HÖFELE, D., Probleme der Führungs- und Kontrollorgane öffentlicher Betriebswirtschaften, Diss., München, 1967, S. 40 ff.

³⁾ Selbst in diesem Fall wäre zu prüfen, ob ordnungspolitische Ziele nicht besser mit anderen Mitteln der allgemeinen Staats- und Wirtschaftspolitik zu erreichen sind.

⁴⁾ Vgl. BISCHOFBERGER, P., Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Zürich - St. Gallen, 1964.

Die öffentlichen Betriebe verfolgen ebenso wie die privaten Unternehmen bestimmte, im Einzelfall jedoch voneinander abweichende Ziele. ¹⁾ Um die Ziele zu erreichen, gilt es, die vorhandenen Mittel einzusetzen.

Bestehen mehrere Möglichkeiten des Mitteleinsatzes, so muß zwischen den Alternativen gewählt werden. Wird die Wahl bewußt vollzogen, so wird von Entscheidungen gesprochen. Eine Aufgabe der Betriebswirtschaftslehre ist es, Hilfen für diese Wahlhandlungen zu geben. ²⁾

Ein Großteil der von der Betriebswirtschaftslehre entwickelten Entscheidungshilfen und Handlungsmaximen aus dem Bereich der Finanzierung und der Investition, der Planung, der Organisation sowie des Absatzes gehen stillschweigend oder ausdrücklich von der monovariablen Zielfunktion der Gewinnmaximierung aus. ^{3) 4)} Die neuere betriebswirtschaftliche Forschung berücksichtigt jedoch die Tatsache, daß die privaten Betriebe mehrere Ziele verfolgen. ⁵⁾

¹⁾ Über die entscheidungslogische Interpretation des Zielbegriffs siehe HEINEN, E., Grundlagen wirtschaftlicher Entscheidungen. Das Zielsystem der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden, 1971, S. 49 ff., (Zitierweise: Zielsystem).

²⁾ Die Verwendung des Zweck-Mittel-Schemas als Theorie wird von Luhmann als Hauptkennzeichen der Betriebswirtschaftslehre bezeichnet. Vgl. LUHMANN, N., Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, in: Verwaltungsarchiv, 56. Bd., 1965, H. 4, S. 303 ff., hier S. 305; siehe auch OETTLE, K., Öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaftslehre, Sonderdruck der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Dezember 1971, S. 2.

³⁾ Vgl. EICHHORN, S., Bedarfswirtschaftliches Disponieren in den Betrieben, in: ZfhF, NF, 14. Jg. (1962), S. 1 ff., hier S. 1.

⁴⁾ Vgl. MEISSNER, H.G., Zur Frage der Zielsysteme bei Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 9 (1968/69), H. 1, S. 68 ff., hier S. 68 f.

⁵⁾ Vgl. etwa HEINEN, E., Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von E. Gutenberg, Wiesbaden, 1962, S. 11 ff.; ders., Zielsystem, a.a.O., S. 28 ff.; BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, Wiesbaden, 1964; SCHMIDT-SUDHOFF, U., Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden, 1967.

Sollten sich die Ziele privater und öffentlicher Betriebe decken oder sollten sie nicht wesentlich voneinander abweichen, könnten in der Tat die für kaufmännische Unternehmungen entwickelten Grundsätze übernommen werden. Ein besonderes Forschungsobjekt "öffentliche Betriebe" wäre dann aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht erforderlich; denn seine Rechtfertigung ließe sich nicht aus rechtlichen Besonderheiten öffentlicher Betriebe ableiten.

Es kann in der Realität aber nicht davon ausgegangen werden, daß öffentlichen Betrieben und privaten Unternehmen gleiche Ziele vorgegeben sind; die beiden wirtschaftlichen Organisationseinheiten unterscheiden sich vielmehr gerade durch ihre Ziele wesentlich voneinander. ^{1) 2)}

Unterschiedliche Ziele fordern in der Regel unterschiedliches Handeln und führen im allgemeinen zu unterschiedlichen Ergebnissen beim

1) Zu den Zielen öffentlicher Betriebe vgl. insbesondere OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 246; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: DÖW, Jg. 18 (1969), S. 5 ff., hier S. 6 (These 17), (Zitierweise: Zielthesen); JOHNS, R., Betriebe, öffentliche, in: HdSw, 2. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1959, S. 48 ff., hier S. 49 f.; METZ, G., Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereiches, Diss., Mannheim, 1960, S. 9 ff. und S. 87.

2) Das Kriterium der Eigentümerkörperschaft spielt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nur eine sekundäre Rolle. Demgemäß wenden wir das Adjektiv "öffentlich" auch nicht auf Betriebe an, die sich zwar in öffentlichem Eigentum befinden, die aber keine primären Ziele mit öffentlich-wirtschaftlichem Charakter aufweisen. Aus juristischer Sicht dagegen wird das Kriterium des Eigentums als ausreichend angesehen; vgl. für viele PÜTTNER, G., a.a.O., S. 44 ff. Zu dem Terminus "öffentlich" siehe auch HÖFELE, D., a.a.O., S. 11 ff.; BOLSENKÖTTER, H., Die gemischt-wirtschaftliche Unternehmung in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland und Westberlin, Diss., Köln, 1960, S. 17 ff.

Einsatz der vorhandenen Mittel. ¹⁾ Unterschiedliche Ziele wirken sich nicht nur auf die Leistungswirtschaft, sondern auch auf die Finanzwirtschaft öffentlicher Betriebe aus. Dieser Sachverhalt hat zur Folge, daß die öffentlichen Betriebe die Erkenntnisse der kaufmännischen Betriebswirtschaftslehre nur in begrenztem Maße übernehmen können, nämlich nur insoweit, wie sie unter sonst gleichen Umständen zielindifferente Tatbestände betreffen. ^{2) 3)}

Ebensowenig wie die auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem bezogenen Faktoren auf ein anderes System übertragen werden können, ohne daß dabei Wesensgehalte des Systems geändert würden, können zielbezogene Ergebnisse wirtschaftswissenschaftlicher Forschung nur bei dem Betriebstyp angewendet werden, auf den diese Ziele zutreffen, wenn nicht arational gehandelt werden sollte. Der zwischen den Zielen der Unternehmungswirtschaft und der öffentlichen Wirtschaft herrschende fundamentale Unterschied

¹⁾ Nicht nur unterschiedliche Handlungsmaximen müssen von der Betriebswirtschaftslehre für die Praxis entwickelt werden. Es gilt auch, neue Methoden der Erfolgsmessung zu entwickeln, da die Gewinnhöhe als Maßstab des Erfolgs dann nicht ausreicht, wenn neben der Gewinnerzielung andere Ziele - oder wie im Fall der öffentlichen Betriebe grundsätzlich andere Ziele - angestrebt werden sollen. Siehe dazu: OETTLE, K., Thesen zu dem Thema: Kann neben die Rechnung eines Verkehrsunternehmens eine wirtschaftliche Rechnung gestellt werden, in der der Nutzen und die Kosten, die sich für die Volkswirtschaft aus der Tätigkeit dieses Unternehmens ergeben, sichtbar gemacht werden, soweit sie in der betriebswirtschaftlichen Rechnung keinen Niederschlag gefunden haben?, vervielfältigtes Manuskript, München, März 1970, S. 5.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 242; ders., Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8, 1967, H. 3, S. 193 ff., hier S. 197 (Zitierweise: Rechtsform).

³⁾ Eine Unterscheidung nach systembezogenen und systemindifferenten betriebswirtschaftlichen Tatbeständen, die als Basis für die Trennung zielbezogener und zielfindender Aspekte anzusehen ist, wurde von Gutenberg getroffen. Vgl. GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 10 und S. 445 ff.

läßt sich dadurch charakterisieren, daß für die Führung von privaten Unternehmen das Erwerbsprinzip ¹⁾ und für die Führung öffentlicher Betriebe das Dienstprinzip gilt. ²⁾

Erwerbsprinzip und Dienstprinzip stellen also Handlungsmaxime und Motivation für die beiden Betriebstypen dar. Beim Dienstprinzip ist sämtliches Betriebsgeschehen unmittelbar auf die Deckung des Bedarfs der Leistungsempfänger ausgerichtet. Im Gegensatz zum Handeln nach dem Erwerbsprinzip wird die Bedarfsdeckung nicht Mittel zum Zwecke der Erzielung von Gewinn. Dabei ist das Erwerbsstreben nicht unbedingt gleichzusetzen mit dem Versuch der Erzielung maximalen Gewinns und mit der unbegrenzten Rentabilitätsstrebigkeit. Der Gewinn wird in der Regel zu Gunsten der Erfüllung anderer Ziele ³⁾ vielfach nur eine begrenzte Höhe erreichen. Trotz der Vielzahl der verfolgten Ziele stellt jedoch das Erwerbsstreben ein dominantes Merkmal des unternehmerischen Handelns dar.

¹⁾ Am stärksten dürfte wohl W. Rieger das Erwerbsstreben privater Unternehmungen herausgearbeitet haben. Vgl. RIEGER, W., Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. unveränderte Aufl., Erlangen, 1964, S. 44 ff. Siehe auch Gutenberg, E., Produktion, a.a.O., S. 445 ff.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 245; siehe auch TAXIS, H., Gedanken zur Finanzierung der Kommunalwirtschaft, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 51 ff., hier S. 52 f.

Die Besonderheiten der beiden Betriebstypen können auch mit dem Begriff "bedarfswirtschaftlich" im Gegensatz zu "erwerbswirtschaftlich" ausgedrückt werden. Wir ziehen es jedoch vor, vom "Dienstprinzip" anstatt vom "bedarfswirtschaftlichen Prinzip" zu sprechen, weil das Streben nach optimaler Bedarfsdeckung als die Versorgung der gesamten Nachfrage zu Kostenpreisen verstanden werden könnte. (So LÖSENBECK, H.-D., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, Berlin, 1963, S. 23 f.) Die optimale Bedarfsdeckung muß jedoch unabhängig von der Kostendeckung gesehen werden.

³⁾ Die Zielforschung privater Unternehmen geht in der Regel von einem Zielbündel aus, das von den Unternehmen verfolgt wird. Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 59 ff.

Das Dienstprinzip schließt seinerseits nicht aus, daß "angemessene" Gewinne erwirtschaftet werden. Es trifft allerdings keine Aussage über die Höhe der zulässigen Verluste oder Gewinne; es schließt nur Gewinne aus, die nicht mehr als "angemessen" bezeichnet werden können.

Der öffentliche Betrieb zeichnet sich also dadurch aus, daß sein Leistungsstreben immer über dem Erwerbsstreben steht, d.h. daß im Kollisionsfalle leistungswirtschaftliche Ziele stets vorzugehen haben. ¹⁾

Trotz der durch das Dienstprinzip und das Erwerbsprinzip charakterisierten unterschiedlichen Ziele werden in der betriebswirtschaftlichen Forschung Versuche unternommen, das öffentlich-wirtschaftliche Handeln auf die Zielsetzung der Gewinnmaximierung "zurückzuführen". ²⁾ Eine an den verfolgten Zielen ausgerichtete Unterscheidung der öffentlichen Betriebe von privaten Unternehmen kann dann nicht vorgenommen werden.

Wenn das Verhalten eines jeden Betriebes unter dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung unter Einhaltung bestimmter Nebenbedingungen aufgefaßt wird, ³⁾ ist es möglich, das Handeln sämtlicher Betriebe einem einzigen Ziel unterzuordnen. Als Nebenbedingungen werden dabei alle Umstände

¹⁾ Ausgehend von unseren Ausführungen über die Rechtfertigung öffentlicher Betriebe in der Marktwirtschaft können wir hier nicht der Auffassung von Witte und Hauschildt folgen und das Erwerbsstreben mit dem Leistungsstreben in ihrer Bedeutsamkeit und Wertung gleichsetzen. Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin, 1966, S. 81 ff.

²⁾ Siehe hierzu SCHNEIDER, D., Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: ZfbF, N.F., 18. Jg. (1966), H. 3, S. 260 ff., hier S. 265; HAX, K., a.a.O., S. 42 f.; ANDREAE, C.-A. und Van der BELLEN, A., Finanzpolitik und Öffentliche Anstalten. Das Beispiel der Krankenhausfinanzierung, in: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, hrsg. von H. Haller und H.C. Recktenwald, Mainz, 1969, S. 255 ff., hier S. 268.

³⁾ Vgl. GÜMBEL, R., Nebenbedingungen und Varianten der Gewinnmaximierung, in: ZfbF, 15. Jg. (1963), S. 12 ff. hier S. 21; ders., Die Bedeutung der Gewinnmaximierung als absatzwirtschaftliche Zielsetzung, in: BFuP, 16. Jg. (1964), S. 71 ff., hier S. 80.

angesehen, die die Handlungsfreiheit der Betriebe beschränken. ¹⁾

Das Prinzip der Gewinnmaximierung wird durch eine Anzahl von Nebenbedingungen lediglich relativiert, aber nicht aufgehoben. ²⁾ Das Handeln öffentlicher Betriebe unterscheidet sich von jenem privater Unternehmen bei einer derartigen Auffassung nur dadurch, daß der Bewegungsspielraum öffentlicher Betriebe geringer ist. Das Dienstprinzip öffentlicher Betriebe drückt sich bei einer solchen Betrachtungsweise nur durch eine höhere Zahl von Nebenbedingungen aus, beispielsweise indem öffentlichen Betrieben Auflagen hinsichtlich der Preise gemacht werden - so bei der Bundesbahn, wenn aus sozialpolitischen Erwägungen für Schüler Beförderungspreise festgelegt werden, die die Kosten nicht decken - oder wenn Auflagen hinsichtlich der Kreditaufnahme erfolgen - so bei öffentlichen Betrieben, von denen aus konjunkturpolitischen Erwägungen, in Zeiten überhitzter Wirtschaftslage verlangt wird, daß sie den Kapitalmarkt nicht in Anspruch nehmen.

Im Rahmen der Auflagen würde nach dieser Auffassung von der Leitung öffentlicher Betriebe immer versucht werden, "Gewinnmaximierung" zu betreiben. Auch das Streben nach Verlustminimierung stellt demnach nur eine Variante der Gewinnmaximierung dar. ³⁾

Gümbel spricht bei diesem Vorgang von der "betriebsindividuellen Gewinnmaximierung". ⁴⁾ Er geht sogar soweit, die Zielsetzung Gewinnmaximierung als "systemindifferent" zu klassifizieren. Bei dieser weitreichenden Interpretation wird die Gewinnmaximierung zu einem rein

¹⁾ Vgl. GÜMBEL, R., Nebenbedingungen und Varianten der Gewinnmaximierung, a.a.O., S. 12.

²⁾ Vgl. ANDREAE, C.-A. und Van der BELLEN, A., a.a.O., S. 268.

³⁾ Vgl. HAX, K., a.a.O., S. 42.

⁴⁾ GÜMBEL, R., Nebenbedingungen und Varianten der Gewinnmaximierung, a.a.O., S. 18.

formalen Prinzip, bei dem dann kein Unterschied zum Rationalprinzip vorliegt. ¹⁾

Durch den der Zielsetzung verliehenen system-indifferenten Charakter wird davon abgesehen, daß jedes betriebliche Handeln in die "kategoriale Umklammerung" systembezogener Tatbestände ²⁾ einbezogen ist. ³⁾

Sieht man das Zielsystem der öffentlichen Betriebe aus dieser Sicht, so kommt man in der Tat zu dem Ergebnis, "daß die Aufgabenstellung für ein öffentliches Unternehmen wegen des umfassenderen Datenkranzes zwar schwieriger ist als für ein privates Unternehmen, daß sich aber die Entscheidungssituation für die Unternehmungsführungen im Grundsätzlichen nicht voneinander unterscheidet". ⁴⁾

Mit Recht dagegen stellt Raffée heraus, daß eine Interpretation nicht gewinnmaximaler Zielsetzungen als Gewinnmaximierung unter Nebenbedingungen formalen Charakter hat und daß gerade darin der Nachteil dieser Betrachtungsweise liegt. ⁵⁾

Materiell besteht ein großer Unterschied, ob ein Betrieb Gewinnmaximierung anstrebt, oder ob der Schwerpunkt seiner Bestrebungen nicht auf dem finanziellen Sektor, sondern auf dem Leistungssektor liegt.

"Durch die Zusammenfassung unterschiedlicher Verhaltensweisen unter ein systemindifferentes Prinzip der Gewinnmaximierung würden somit außerordentlich wichtige Kennzeichen betrieblichen Verhaltens

¹⁾ Vgl. SCHNEIDER, D., Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 265, Fußnote 8.

²⁾ GUTENBERG, E., Die Produktion, a.a.O., S. 457.

³⁾ RAFFÉE, H., Der private Haushalt als Forschungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre, in: ZfbF, 18. Jg. (1966), S. 179 ff., hier: S. 189.

⁴⁾ HAX, K., a.a.O., S. 43.

⁵⁾ Vgl. RAFFÉE, H., a.a.O., S. 189.

nicht zum Ausdruck gebracht werden können".¹⁾

Es würde eine Verkenntung der Ziele öffentlicher Betriebe bedeuten, wenn deren Gemeinwirtschaftlichkeitsstreben in ein Erwerbsstreben umgedeutet werden würde. Bei öffentlichen Betrieben geht es vielmehr um die Maximierung von Leistungsgrößen bei vorgegebenen Einsatzgrößen (oder Minimierung von Einsatzgrößen bei vorgegebenen Leistungsforderungen). Die Forderung, wirtschaftliches Handeln generell auf Gewinnstreben abzustellen, ist als ökonomistisch zu charakterisieren.²⁾

Die Auffassung, daß aufgrund ihrer wirtschaftlichen Funktion kein Anlaß besteht, zwischen öffentlichen und privaten Betrieben zu unterscheiden, wird auch von Perridon vertreten.³⁾ Dieser Sachverhalt wird auch von ihm auf eine gemeinsame Zielsetzung zurückgeführt, doch besteht diese nicht in der Gewinnmaximierung, sondern in dem "Eigenziel" der Betriebe. Das für alle Betriebe geltende Eigenziel wird als die

¹⁾ RAFFÉE, H., a.a.O., S. 189.

²⁾ Zum Begriff und zur Kritik des Ökonomismus vgl. WEISSER, G., Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, Stuttgart, 1934, S. 49 ff.; ders., Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, hrsg. von E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin, 1954, S. 10; OETTLE, K., Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung, in: BFuP, 18. Jg. (1966), H. 3, S. 159 ff., hier S. 162 ff.; ders., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der österreichischen verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), S. 95 ff., hier S. 104.

³⁾ Vgl. PERRIDON, L., Die öffentlichen Produktions- und Konsumhaushalte in wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Politik und Verwaltung, H. 10: Verwaltung mit Unternehmen, Baden-Baden, 1968, S. 89 ff., hier S. 100. Perridon spricht statt von Betrieben von Produktionshaushalten. Produktionshaushalte sind Wirtschaftseinheiten, die an der gesellschaftlichen - auf Arbeitsteilung beruhenden - Produktion teilnehmen. Konsumhaushalte sind die Wirtschaftseinheiten, die überwiegend die Güter verbrauchen. Vgl. PERRIDON, L., a.a.O., S. 93.

Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts definiert, dessen Verfolgung die existentielle Bedingung für das Fortbestehen des Produktionshaushaltes darstellt. ¹⁾

Für Perridon haben die Betriebe einen instrumentalen Charakter bei der Verfolgung der speziellen Ziele, welche selbst aber kein wirtschaftliches Unterscheidungsmerkmal öffentlicher und privater Betriebe darstellen. ²⁾ Die speziellen, nicht spezifisch wirtschaftlichen Ziele, wie psychologische, soziologische, moralische, rechtliche etc. sind nach Perridons Auffassung vom Standpunkt des Betriebes gegenüber seinem Eigenziel von untergeordneter Bedeutung. ³⁾

Dieser Auffassung kann unseres Ermessens nicht zugestimmt werden. Das "Eigenziel" in wohlverstandenen Sinne ⁴⁾ ist lediglich eine Voraussetzung zur Erfüllung spezieller, nicht wirtschaftlicher Ziele; es wird nicht um des "Eigenziels" willen gewirtschaftet.

Die Aufgabe der Betriebswirtschaftslehre wäre zu eng gefaßt, wenn nur jene Probleme untersucht werden dürften, die zur Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts (Eigenziel) führen. Wird die Aufgabe der Betriebswirtschaftslehre derart aufgefaßt, daß sie über die Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts hinaus den optimalen Mitteleinsatz zur Erreichung der den Betrieben vorgegebenen Ziele zu untersuchen haben, so müssen aufgrund der unterschiedlichen Ziele private

¹⁾ Vgl. PERRIDON, L., a.a.O., S. 100.

²⁾ Vgl. ebd. S. 100.

³⁾ Vgl. ebd. S. 100.

⁴⁾ Bei dem Eigenziel im wohlverstandenen Sinne kommt es auf den Finanzausgleich an, der nicht durch den öffentlichen Betrieb alleine erfolgen muß, vielmehr kann die Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts auch über den Haushaltsplan der Trägerkörperschaft erfolgen.

Unternehmen und öffentliche Betriebe in bezug auf die zieldifferenten Tatbestände unterschiedliche Forschungsgegenstände der Betriebswirtschaftslehre darstellen.

Die in der Forschung bisher vernachlässigte Lehre von den öffentlichen Betrieben ist geeignet, der Betriebswirtschaftslehre den Ruf einer Profitlehre zu nehmen und ihr einen adäquaten Zusammenhang mit der Bedürfnisbefriedigung als dem Ziel des Wirtschaftens zu sichern.¹⁾ Denn es ist ja gerade ein Kennzeichen der öffentlichen Wirtschaft, daß sie ihr primäres Ziel in der Leistungserstellung, in der Bedürfnisbefriedigung sieht. Dabei ist die Leistungserstellung nicht Mittel zum Zweck, sondern sie stellt selbst den Zweck dar.

¹⁾ Diese Aussage wurde von Raffée übernommen, der sie sinngemäß auf die privaten Haushalte bezieht. Vgl. RAFFÉE, H., a.a.O., S. 195.

B. ÜBER DIE ZIELE ÖFFENTLICHER BETRIEBE

I. Die Zielbildung öffentlicher Betriebe

1. Die Bedeutung formaler Wirtschaftsprinzipien

Mit der generellen Feststellung, daß öffentliche Betriebe und private Unternehmen eine unterschiedliche Zielorientierung besitzen, ist noch keine Aussage darüber getroffen, welche Ziele öffentliche Betriebe verfolgen. Aus der Charakterisierung der Zielorientierung öffentlicher Betriebe durch ein einziges Prinzip - das Dienstprinzip - kann auch nicht geschlossen werden, daß öffentliche Betriebe nur ein einziges Oberziel verfolgen.¹⁾ Ebenso wenig stellt das Dienstprinzip eine Aussage dar, deren materieller Inhalt die konkrete Aufgabe eines öffentlichen Betriebes umfaßt.

Auch andere in der Literatur genannte Prinzipien wie Daseinsvorsorge,²⁾ Gemeinwohl, gute und sichere Versorgung der Bevölkerung, sowie Generalklauseln wie öffentliches Interesse und Solidarität³⁾ vermögen die Zielproblematik öffentlicher Betriebe nicht zu lösen, da sie Leerformeln

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 216.

²⁾ Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde von Forsthoff geprägt; vgl. etwa FORSTHOFF, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München - Berlin, 1966, S. 342.

³⁾ Vgl. van AUBEL, P., Die Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Monopolbetriebe, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von P.-H. Seraphim, Bochum, 1957, S. 42 ff.

darstellen, die jeder gemäß eigenen Vorstellungen auslegen kann. ¹⁾

Eine quantitative Bestimmung dieser Prinzipien, die auch als spezielle, formale Wirtschaftsprinzipien bezeichnet werden können, ²⁾ gibt es nicht. ³⁾

Im Grunde besagen die auf die öffentliche Wirtschaft bezogenen speziellen Wirtschaftsprinzipien nichts anderes, als daß die öffentlichen Betriebe ihre Leistungen im öffentlichen Interesse - so leerformelhaft dieser Begriff auch sein mag - erbringen sollen. ⁴⁾

Ebensowenig wie aus den speziellen Wirtschaftsprinzipien lassen sich aus allgemeinen formalen Grundsätzen Oberziele öffentlicher Betriebe ableiten. Allgemeine formale Grundsätze sind außer dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit auch jene der Erfüllungsbereitschaft, der tolerierten Verhaltensweise und der Produktivität; sie ergeben sich aus der Tatsache, daß Betriebe und deren Handeln nicht allein aus wirtschaftlicher

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., und THIEMEYER, T., Zielthesen, a.a.O., S. 5; siehe auch ORLIK, G., Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld gegensätzlicher Anforderungen. Ein Beitrag zur Diskussion über die unternehmungsweise Führung des Post- und Fernmeldewesens. Diss., München, 1972, S. 120 f.; HÖFELE, D., a.a.O., S. 77.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 246.

³⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaft, e.V., Bd. 18, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 39 ff., insb. S. 40 f.

WITTE, E., Vertretung des öffentlichen Interesses in der privaten Unternehmung? Ein betriebswirtschaftlicher Diskussionsbeitrag, entwickelt am Beispiel der Aktiengesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr (1958), S. 122 ff.; RITTIG, G., Die Definitionen des Terminologie-Ausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Arch.f.ö.u. fr.U., Bd. 1, 1954, S. 221.

⁴⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 246.

Sicht, sondern auch aus rechtlichem, sozialem und technischem Blickwinkel zu sehen sind. ¹⁾

Das Befolgen allgemeiner Wirtschaftsprinzipien kann immer nur Mittel zum Zweck, niemals aber Selbstzweck sein. ²⁾ Die allgemeinen Wirtschaftsprinzipien sind ziel- und systemunabhängig. Sie werden erst durch die betrieblichen Ziele mit Inhalt gefüllt. Ohne diese, also isoliert betrachtet, stellen auch sie Leerformeln dar. ³⁾

Spezielle und allgemeine Wirtschaftsprinzipien können nur eine Vorstufe zur Bildung der Ziele von öffentlichen Betrieben sein. Wenngleich die formalen Wirtschaftsprinzipien eine Berücksichtigung bei der Zielbildung finden müssen, vermögen sie die Zahl, den Inhalt und das gegenseitige Verhältnis der Ziele öffentlicher Betriebe nicht zu bestimmen. Eine solche Bestimmung ist aber erforderlich, wenn sie praktikable Maßstäbe für das betriebliche Handeln und dessen Beurteilung darstellen sollen. ⁴⁾

¹⁾ Vgl. OETTLE, K. Zielsetzungen, a.a.O., S. 246; ders., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, vervielfältigtes Manuskript, München, Juni 1971, S. 1.

Insbesondere die Systemtheorie berücksichtigt die sich daraus ergebenden interdisziplinären Fragen.

Siehe ULRICH, H., Die Unternehmung als produktives soziales Gebilde, 2. Aufl., Bern - Stuttgart, 1970, insb. S. 105 f.; HANIKA, F. de P., Modernes Managementdenken, Schriften zur vergleichenden Managementlehre, hrsg. von L. Perridon, Wiesbaden, 1969, S. 17 ff.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247.

³⁾ Vgl. OETTLE, Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O., S. 4. Vgl. HESSELBACH, W., Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik, Frankfurt, 1971, S. 138 f.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247; ders., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O., S. 5.

Wenn mittels der formalen Wirtschaftsprinzipien eine Bestimmung der Ziele nicht erfolgen kann, dann stellt sich die Frage, wer die konkreten Ziele öffentlicher Betriebe festlegt und wie diese Ziele festgelegt werden.

Wir wollen daher im folgenden zunächst darzustellen versuchen, welche Personen und Institutionen ein Interesse daran haben, auf die Zielbildung einzuwirken, bzw. welche Personen und Institutionen letztenendes an der Zielbildung beteiligt sind.

2. Interessenten an der Zielbildung

Die Zielbildung, d.h. die Festsetzung des Inhalts der Zahl und des gegenseitigen Verhältnisses der Ziele der öffentlichen Betriebe beruht im allgemeinen nicht nur auf Entscheidungen einzelner, ¹⁾ vielmehr sind es in der Regel mehrere Personen und Institutionen, die auf die Zielbildung Einfluß zu nehmen suchen, wobei die Personen und Institutionen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Betriebes tätig sein können. ²⁾

Die erste Gruppe von Interessenten stellen die Kapitaleigner dar. Dies können Gemeinden, Länder oder der Bund sein. Ihre Ansprüche werden von den politischen Parteien, den gewählten Volksvertretern und der öffentlichen Meinung, zumeist von der Tagespresse vertreten,

¹⁾ Vgl. für private Unternehmungen u.a., HEINEN, E., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden, 1970, S. 49 (Zitierweise: Einführung); ders., Zielsystem, a.a.O., S. 24; BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 28.

²⁾ Im folgenden kommt es nur darauf an, eine knappe Übersicht über Interessenten an der Zielbildung öffentlicher Betriebe zu geben. Vgl. zur Zahl, Art und Einflußnahme möglicher Interessenten insb.: WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 14 ff.; OETTLE, K., Verkehrspolitik, Stuttgart, 1967, S. 15 ff.; ORLIK, G., a.a.O., S. 38 ff.

formuliert. Soweit die Betriebe im Eigentum mehrerer Gebietskörperschaften sind, besteht die Möglichkeit, daß ihre Interessen differieren. Die Ansprüche an die öffentlichen Betriebe vervielfältigen sich dadurch. Neben die Kapitaleigner, die sich wegen ihrer Eigentümerkörperschaft und teilweise auf Grund ihrer Hoheitsgewalt legitimieren können, treten weitere Gruppen, die eigene Ansprüche stellen. ¹⁾

Als erste ist die Betriebsleitung anzuführen. Ihre Interessen müssen nicht mit jenen der Eigentümerkörperschaften übereinstimmen, was insbesondere dann zutrifft, wenn persönliche Erfolge erzielt werden sollen, um beispielsweise das eigene Prestige aufzubauen, oder um den eigenen Einflußbereich zu vergrößern. ²⁾

Als weitere Gruppe von Interessenten sind die Arbeitnehmer zu nennen. Ihre Ansprüche werden von Organen auf drei verschiedenen Ebenen vertreten: von den Arbeitnehmervertretungen der einzelnen öffentlichen Betriebe, von den Fachgewerkschaften und von dem Deutschen Gewerkschaftsbund. ³⁾ Die Gewerkschaften treten dabei weniger als Tarifpartner, sondern - wie sich aus ihrer Argumentation erkennen läßt - als Repräsentanten eines öffentlichen Interesses auf. ^{4) 5)}

Weitere an der Zielbildung öffentlicher Betriebe interessierte Gruppen treten von außen an den Betrieb heran. Es sind dies die Abnehmer der öffentlichen Leistungen, die sich sowohl aus privaten als auch aus öffentlichen Haushalten und Betrieben rekrutieren.

¹⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 35.

²⁾ Vgl. OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 250.

³⁾ Vgl. WITTE, E., Im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. (1964), Nr. 21, S. 981 f., hier S. 981.

⁴⁾ Vgl. ebd. S. 981.

⁵⁾ Wie weiter unten darzustellen sein wird (siehe S. 23 ff.), ist ein solches Verhalten, nämlich Gruppeninteressen als Gesamtinteressen zu kaschieren, jedoch nicht legitim. Gruppeninteressen müssen erst durch formelle Organe zu Gesamtinteressen transformiert werden.

Da die Leistungen der öffentlichen Betriebe von grundsätzlicher Bedeutung für alle Einzelwirtschaften sind, weil sie mehr oder weniger wichtige Kostenbestandteile fast aller gehandelten Sach- und Dienstleistungen darstellen, ist praktisch jedermann zumindest potentiell an der Zielbildung öffentlicher Betriebe interessiert. ¹⁾

Lieferanten und sogar Konkurrenten suchen Einfluß auf die öffentlichen Betriebe zu nehmen. Diese Möglichkeit der Einflußnahme besteht zwar auch in der privaten Wirtschaft, jedoch mit dem Unterschied, daß sie dort vielfach über den Marktmechanismus erfolgt. ²⁾

Interessenten an dem Handeln der öffentlichen Betriebe und der Festsetzung ihrer Ziele sind schließlich noch die Kreditgeber. Sie können aus dem Bereich der Banken, der Industrie und der Kapitalsammelstellen kommen.

Die verschiedenen Gruppen von Interessenten an den Zielen öffentlicher Betriebe sind höchst unterschiedlich repräsentiert. Das teilweise Fehlen einer organisierten Vertretung braucht nicht zu bedeuten, daß deren Interessen in der öffentlichen Diskussion unbeachtet bleiben müssen. "Es ist ja gerade eine vornehme Aufgabe von unabhängigen Parlamentariern sowie von Regierungsbeamten, Wissenschaftlern und Journalisten, sich der Interessen jener anzunehmen, die sich nicht selbst vertreten oder vertreten lassen können." ³⁾

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, a.a.O., S. 100.

²⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 39.

³⁾ OETTLE, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, a.a.O., S. 100 f.

Alle diese Ansprüche, durch Interessenten und Interessenvertreter vorgetragen, können die Grundlage für die öffentlich-wirtschaftlichen Ziele bilden. Doch welche dieser Interessen dürfen mit Recht der Zielbildung öffentlicher Betriebe zugrundegelegt werden?

Bei der Beantwortung dieser Frage müssen wir auf die Willensbildung in Demokratien eingehen; denn die öffentlichen Betriebe werden im Gemeininteresse betrieben. In der Demokratie geht die Willensbildung in der Gebietskörperschaften von den dort wahlberechtigten Bürgern aus. ¹⁾ Soweit der Wille nicht nur mittelbar geäußert werden kann, was in der Realität meist der Fall ist, wählen diese Bürger ihre Vertreter, die in Gemeinderäten, Stadträten, Bezirksräten, Landes- und Bundesparlamenten ihre Interessen zu vertreten haben.

In Parlamenten werden die einzelnen Interessen abgewogen. Die Beratungen finden ihren Niederschlag in Verordnungen, Erlassen und Gesetzen. Die Ausführung dieser, auf solche Weise niedergelegten Beratungsergebnisse, obliegt der Exekutive. Korrekturen von Maßnahmen der Exekutive und Legislative können durch die Verfassungsgerichtsbarkeit erfolgen.

Die Tätigkeit der Exekutive (Regierungen und Verwaltungen) wird weiter auch noch von der Verwaltungsgerichtsbarkeit überwacht. Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann die Judikative Richtlinien erlassen, die sich an schon festgelegten Grundsatzentscheidungen orientieren und die eine Deutung unklar gefaßter Entscheidungen darstellen.

Das wahlbeteiligte Volk, die Volksvertretung, die Verwaltung (als Exekutive) und die Justiz stellen formelle Organe der politischen Willensbildung dar. ²⁾

¹⁾ Zu den folgenden Ausführungen über die Willensbildung in Demokratien siehe OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 248 f.

²⁾ Vgl. ebd. S. 248.

Auf diese Organe wirken andere Organe, wie die Arbeitnehmerverbände, Wirtschaftsverbände, nichtwirtschaftliche Vereine, Publikationsorgane und dergleichen informell ein.

Die Interessen dieser Gruppen und Einzelpersonen kann man noch nicht als öffentliche bezeichnen, sie müssen vielmehr erst durch formelle Organe zu solchen transformiert werden.

Die öffentlichen Interessen, denen die politischen Entscheidungen dienen, sind nur die Resultante aus konvergierenden und divergierenden privaten Interessen. ¹⁾

Die Grundsätze der demokratischen Willensbildung müssen auch auf die Zielbildung öffentlicher Betriebe angewendet werden. Dabei finden die Ansprüche der verschiedenen Interessenten insoweit in den Oberzielen ihren Niederschlag, als sie sich durchzusetzen vermögen. ²⁾ So müssen

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, a.a.O., S. 100 f.; ders., Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Gemeindegewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 158 ff., hier S. 167 ff.;

FRICKHÖFER, W. ARNDT, K.-D., STOLTENBERG, G. und KIENBAUM, G., Sachgerechte Wirtschaftspolitik ohne Parteirücksichten und Interesseneinflüsse, Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 35, Ludwigsburg, 1970; LEISNER, W., Privatinteressen als öffentliches Interesse, in: DÖV, 23. Jg. (1970), H. 7, S. 217 ff.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrswirtschaft, a.a.O., S. 100.

die Oberziele öffentlicher Betriebe Ergebnis einer demokratischen Willensbildung sein. ^{1) 2)}

3. Das Erfordernis der Strukturierung öffentlich-wirtschaftlicher Ziele

An die durch formelle Organe der politischen Willensbildung festzulegenden Ziele müssen aus der Sicht des Betriebes bestimmte Anforderungen gestellt werden.

Auf eine kurze Formel gebracht, kann gesagt werden, daß die Ziele "operational" ³⁾ sein müssen, wenn sie einen Maßstab für das betriebliche Handeln und dessen Beurteilung abgeben sollen. Die Ziele müssen so präzise sein, daß sie von der Betriebsleitung verstanden und erfüllt werden können. ⁴⁾ Dazu ist nicht nur erforderlich, daß die Ziele nach Inhalt und Zahl festgelegt werden, vielmehr müssen sie auch in ihrem gegenseitigen Verhältnis konkretisiert werden. ⁵⁾ In dieser Weise

¹⁾ Vgl. für viele WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 116.

²⁾ Es liegt im Wesen der mittelbaren Demokratie, daß auch nicht sachgerechte Oberziele der öffentlichen Betriebe bestehen können, indem beispielsweise die Volksvertreter Ziele setzen, die nicht dem Willen der von ihnen Vertretenen entsprechen. Nur durch eine unmittelbare Demokratie könnte der Bürgerwillen vollkommen zum Ausdruck kommen. Soweit sie technisch überhaupt durchgeführt werden kann, stünde jedoch der Nutzen in keinem sinnvollen Verhältnis zu den Kosten, die eine unmittelbare Demokratie verursachen würde. Über sachfremde und sachgerechte Ziele siehe OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 249.

³⁾ WEISSER, G., Die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖW, Jg. 14 (1965), H. 1, S. 60.

⁴⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 82

⁵⁾ Vgl. z.B. OETTLE, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O., S. 5; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Zielthesen, a.a.O., S. 6.

zusammengefaßte Ziele sollen als strukturiertes Zielsystem aufgefaßt werden. ¹⁾

Ein strukturiertes Zielsystem muß in sich widerspruchsfrei (kompatibel) und in der Zielerfüllung überprüfbar sein. ²⁾ Es muß eine Dringlichkeitsordnung der Ziele aufweisen und über die erforderliche Erfüllungsgeschwindigkeit von Zielen Auskunft geben. ³⁾ Die Dringlichkeitsordnung ist nicht nur eine Rangordnung von Zielen, sie zeigt auch die Dringlichkeit von Zielen niedrigeren Ranges zu Zielen höheren Ranges auf. Die Aufstellung einer Dringlichkeitsordnung ist nicht zuletzt deswegen erforderlich, weil durch die finanziellen Möglichkeiten der Zielerfüllung ein Rahmen gesteckt wird.

¹⁾ Die Begriffe "strukturiert" und "konkretisiert" werden in dieser Arbeit synonym verwendet, da sie im Grunde das gleiche aussagen. Den Begriff "strukturiert" gebraucht u.a. SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O., S. 111 und passim. Der Begriff "konkretisiert" findet sich z.B. bei OETTLE, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O., S. 5.

²⁾ Über die Schaffung widerspruchsfreier Zielsysteme und die Problematik der Zielkonflikte, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen werden kann, siehe statt vieler: BIDLINGMAIER, J., Zur Zielbildung in Unternehmungsorganisationen, in: ZfbF, NF, 19. Jg. (1967), S. 246 ff.; ders., Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozeß, Wiesbaden, 1968, S. 43 ff.; WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 43 ff.; BAUMGARTEN, P. und MÜCKL, W., Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1969; KIRSCH, W., Die Unternehmungsziele in organisations-theoretischer Sicht, in: ZfbF, NF, 21. Jg. (1969), S. 665 ff.; STEINMANN, H., Das Großunternehmen im Interessenkonflikt. Ein wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsbeitrag zu Grundfragen einer Reform der Unternehmungsordnung in hochentwickelten Industriegesellschaften, Stuttgart, 1969.

³⁾ Schmidt-Sudhoff unterscheidet formale und materiale Anforderungen an ein strukturiertes Zielsystem: formale Ansprüche beziehen sich auf die Zeitfestlegung, die Formulierung und die Elastizität; materiale Anforderungen sind die Kompatibilität, Operationalität, die Quantifizierung und die Rangfolge. Vgl. SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O., S. 112.

Die Erfüllungsgeschwindigkeit der Ziele besagt, ob Ziele gleicher oder ähnlicher Dringlichkeit gleichzeitig (mit geringerer Geschwindigkeit) oder nacheinander (mit jeweils höherer Geschwindigkeit) erfüllt werden sollen. ¹⁾

Die in dieser Weise vorzunehmende Strukturierung der Ziele öffentlicher Betriebe ist zwar größeren Schwierigkeiten ausgesetzt als jene privater Betriebe, da, wie schon ausgeführt, eine Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte auf die Zielbestimmung öffentlicher Betriebe einwirken. Jedoch ist es auch wichtiger, daß eine möglichst weitgehende Strukturierung der Ziele öffentlicher Betriebe vorgenommen wird, da die negativen Folgen einer Zielunklarheit häufig einen größeren Personenkreis treffen als bei privaten Unternehmen. ²⁾

Es ist also erforderlich, daß für jeden einzelnen öffentlichen Betrieb ein individuell strukturiertes Zielsystem entwickelt wird, das den speziellen Bedingungen und den Forderungen dieses Betriebes entspricht. ³⁾

Wenn im folgenden auf Inhalt und Struktur der Ziele öffentlicher Betriebe einzugehen ist, dann muß ein idealtypisches Zielsystem öffentlicher

¹⁾ Soweit Ziele als zu deckende Bedürfnisse aufgefaßt werden können, ist es möglich, daß die Anforderungen der Dringlichkeitsordnung und Erfüllungsgeschwindigkeit ihrerseits Zielkategorien darstellen. Oettle bezeichnet sie als Ausgleichsziele; OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 257.

²⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 83.

³⁾ Ebd. S. 83. Als ein Beispiel für ein inhaltlich und strukturell den betriebsindividuellen Voraussetzungen weitestgehend entsprechendes Zielsystem kann die Darstellung von Orlik über das öffentlich-wirtschaftliche Zielsystem der Deutschen Bundespost angeführt werden. Vgl. ORLIK, G., a.a.O., S. 119 ff.

Betriebe zugrunde gelegt werden, das für alle öffentlichen Betriebe gilt. ¹⁾

Bei einem solchen idealtypischen Zielsystem können die Ziele nur einen allgemeingültigen Inhalt aufweisen; ebenso kann die Struktur nur in groben Grundzügen festgelegt werden.

¹⁾ Eine Untersuchung mit wirtschaftspolitischem Gehalt, wie die Frage der Ziele öffentlicher Betriebe kann in zwei Formen der wissenschaftlichen Forschung vorgenommen werden: eine Form wird durch die seinswissenschaftliche Betrachtungsweise dargestellt, die sich mit empirischen Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten befaßt. Die andere Form ist die normative Betrachtungsweise, die die Frage nach erwünschten gesellschaftlichen Prozessen und Strukturen stellt. (Vgl. SCHÜLER, H., Zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: DÖW, Jg. XII (1963), H. 1, S. 18 ff., hier S. 19.)
Mit der Aufzeichnung eines idealtypischen Zielsystems stellen wir normative Betrachtungen an.

II. Darstellung öffentlich-betrieblicher Ziele

1. Beziehungen zwischen öffentlich-betrieblichen Zielen

Von den verschiedenen Möglichkeiten, nach denen Ziele geordnet werden können, soll für die Zwecke dieser Arbeit jener Weg gewählt werden, der Ziele nach Beziehungstypen vergleicht. ¹⁾

Beziehungen zwischen den einzelnen Zielen ergeben sich daraus, daß die Ziele nicht isoliert nebeneinanderstehen und daß sie nicht auf gleicher Ebene stehen. Ein Beziehungstyp wird durch den Tatbestand hergestellt, daß sich Ziele in einem Zweck-Mittel-Verhältnis befinden können. Je nachdem, ob ein Ziel das Mittel zur Erreichung eines anderen Zieles darstellt oder nicht, können Unter- und Oberziele unterschieden werden. ²⁾ Statt dem Terminus Oberziele kann auch die Bezeichnung originäre Ziele und statt Unterziele kann auch die Bezeichnung subsidiäre Ziele verwendet werden. ³⁾

Ein zweiter Beziehungstyp wird durch Zielprioritäten festgelegt. Eine nach diesem Kriterium vorgenommene Trennung der Ziele ergibt Haupt- und Nebenziele. Die Erfüllung der Nebenziele wird gleichzeitig

¹⁾ Siehe hierzu HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 101 ff.; ders., Zielsystem, a.a.O., S. 94 ff.

Zur Einteilung der Ziele siehe des weiteren für viele: SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O., S. 93; BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 76 ff.

²⁾ Auf eine tiefergehende Differenzierung durch die Beziehungsreihe Ober-, Zwischen - Unterziele kann in dieser Arbeit verzichtet werden. Zu Ober-, Zwischen-, Unterzielen siehe HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 104 ff.; ders., Zielsystem, a.a.O., S. 102 ff.

³⁾ Vgl. CHAMBERLAIN, N.W., The Firm: Micro-Economic Planning and Action, New York, 1962, S. 66 ff.

mit dem Hauptziel angestrebt, die Nebenziele besitzen jedoch eine vergleichsweise geringere Bedeutung als das Hauptziel. ¹⁾

Eine Zuordnung öffentlich-wirtschaftlicher Ziele zu den Zielarten kann aus theoretischer Sicht nur aus dem institutionellen Sinn, aus dem heraus die öffentlichen Betriebe tätig sind, ²⁾ vorgenommen werden. Der institutionelle Sinn der öffentlichen Betriebe zeigt sich in den speziellen Aufgaben, aus deren Erfüllung die öffentlichen Betriebe ihre Rechtfertigung in der Marktwirtschaft ableiten.

Demgemäß sind jene Ziele als Oberziele zu bezeichnen, derentwegen öffentliche Betriebe tätig sind. Diese Ziele stellen speziell öffentlich-betriebliche Ziele dar. Derartige Oberziele öffentlicher Betriebe können sein: Leistungsziele, Bedarfslenkungs- und Belastungsziele, wobei sich die Leistungsziele in Bedarfsdeckungs- und Vorsorgeziele unterteilen. ³⁾ Bei diesen originären Zielen kann auch von Darbietungszielen gesprochen werden. ⁴⁾

Unterziele öffentlicher Betriebe, die den Oberzielen dienen und somit Mittelcharakter besitzen, sind bei öffentlichen Betrieben Ziele nach dem Grad der angestrebten Autonomie, Ziele nach dem Grad der weiteren erwünschten Entwicklung (Wachstumsziele), finanzwirtschaftliche Siche-

¹⁾ Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 107 ff., hier S. 112; ders., Einführung, a.a.O., S. 103; CHAMBERLAIN, N.W., The Firm: Micro-Economic Planning and Action, a.a.O., S. 66 f.

²⁾ Siehe hierzu WEISSER G., Form und Wesen der Einzelwirtschaften, a.a.O., S. 69 ff.

³⁾ Zu der Bezeichnung öffentlich-betrieblicher Ziele vgl. hier und im folgenden weitgehend OETTLE, K., Zielsetzungen a.a.O., S. 252 ff.

⁴⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253.

rungsziele und finanzwirtschaftliche Erfolgsziele. ¹⁾ ²⁾ Ziele nach dem Grad der angestrebten Entwicklung sind Selbstständigkeitsziele und Vereinigungsziele.

Wachstumsziele können unterteilt werden in Schrumpfungs-, Stagnations- und Expansionsziele.

Die Oberziele können ihrerseits in Haupt- und Nebenziele unterteilt werden. Eine solche Unterteilung kann nicht wie bei der Zuordnung zu Ober- und Unterzielen logisch aus Motiven des öffentlich-betrieblichen Handelns vorgenommen werden. Hier muß vielmehr von den formellen Organen der politischen Willensbildung (Entscheidungsträger) bei jedem einzelnen Betrieb eine Entscheidung getroffen werden, welchen Zielen sie die Priorität einräumen. ³⁾

¹⁾ Einige Unterziele öffentlicher Betriebe können bei dem öffentlichen Eigentümerkörperschaften (Gemeinwesen) Oberzielcharakter besitzen, so insbesondere die Ziele nach dem Grad der angestrebten Autonomie und die Wachstumsziele. (Vgl. OETTLER, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253.) Heinen schreibt, daß das Sicherheitsstreben insbesondere in großen Betriebswirtschaften zum Selbstzweck werden kann. Vgl. HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 113.

²⁾ In einem idealtypischen Zielsystem öffentlicher Betriebe besitzen diese Ziele deswegen Mittelcharakter, da öffentliche Betriebe wirtschaftspolitische Instrumente darstellen und als solche nur ein begrenztes Eigenleben führen.

³⁾ Wegen des Erfordernisses, über die Prioritäten eine Entscheidung zu fällen, liegt bei den Haupt- und Nebenzielen ein entscheidungsträgerbedingter Bezug vor. (Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 107.)

Der Beziehungstyp, der durch Ober- und Unterziele dargestellt wird, ist sowohl entscheidungsträgerbestimmt als auch entscheidungsfeldbestimmt. (Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 104.)

Die von uns aus dem institutionellen Sinn der öffentlichen Betriebe abgeleitete Unterscheidung von Ober- und Unterzielen ist insofern entscheidungsträgerbestimmt, als die grundsätzliche Entscheidung über die Institution öffentlicher Betriebe zu einem früheren Zeitpunkt (als sich die formellen Organe zur Marktwirtschaft entschlossen) gefällt wurde.

Wie jedoch die Empirie zeigt, können bei einer großen Zahl der öffentlichen Betriebe die Leistungsziele als Hauptziele angesehen werden, während Belastungsziele als Nebenziele bestehen. ¹⁾

Eine starre Grenze zwischen Haupt- und Nebenzielen kann jedoch auch nicht durch die Empirie gezogen werden. Es ist sogar möglich, daß Bedarfslenkungsziele und Belastungsziele Hauptziele darstellen und Leistungsziele in der Kategorie der Nebenziele zu finden sind. ²⁾

Die Zielbeziehungen können im Zeitablauf wechseln, wenn die zur Zielsetzung berechtigten Organe eine Änderung der Zielprioritäten beschließen. ³⁾

Eine feste Zuordnung der speziellen öffentlich-betrieblichen Ziele zu Haupt- und Nebenzielen kann bei einem idealtypischen, für alle öffentlichen Betriebe geltenden Zielsystem weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht vorgenommen werden.

Bei den Haupt- und Nebenzielen können gegenseitig und untereinander Mittel-Zweck-Beziehungen bestehen. So ist es beispielsweise möglich, daß das Bedarfslenkungsziel ein Mittel des Bedarfsdeckungsziels darstellt, umgekehrt kann auch das Bedarfsdeckungsziel dem Bedarfslenkungsziel gegenüber Mittelcharakter besitzen.

¹⁾ Zu den Haupt- und Nebenzielen der Deutschen Bundespost siehe ORLIK, G., a.a.O., S. 147.

²⁾ Vgl. ebd. S. 148.

³⁾ Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß zwar formal noch eine vorgegebene Zielabsicht besteht, daß diese jedoch faktisch überholt ist, weil sich die Betriebsleitung betriebsintern eine andere Zielbeziehung vorgegeben hat.

Derartige beiderseitige Mittel-Zweck-Beziehungen können auch zwischen Bedarfslenkungs- und Belastungszielen bestehen.

Schon der Hinweis, daß das Verhältnis zwischen zwei Oberzielen in bezug auf die Priorität umkehrbar ist, bedeutet, daß hier keine eindeutige, bei allen öffentlichen Betrieben vorliegende Zielbeziehung besteht.

Unseren Ausführungen über die Beziehungen der Ziele öffentlicher Betriebe können, soweit idealtypische Beziehungen vorliegen, durch ein Ordnungsschema zusammengefaßt werden. ¹⁾

Das folgende Ordnungsschema umfaßt außerdem das Dienstprinzip, das die einzelnen speziellen öffentlich-betrieblichen Ziele charakterisiert und aus dem die einzelnen speziellen öffentlich-betrieblichen Ziele abgeleitet werden.

Das Dienstprinzip kann insofern also auch als "Vorziel" ²⁾ angesehen werden.

Weiterhin können die allgemeinen formalen Grundsätze des betrieblichen Handelns ³⁾ in das Ordnungsschema als allgemeingültige Basisziele eingebaut werden.

¹⁾ Ähnliche Schemata, die Ziele nach Beziehungstypen darstellen, finden sich auch bei HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 113; EICHHORN, S., Das Zielsystem des Krankenhauses, in: Betriebswirtschaftliche Information, Entscheidung und Kontrolle, Festschrift für H. Münstermann, hrsg. von W. Busse von Colbe und G. Sieben, Wiesbaden, 1969, S. 211 ff., hier S. 218; Chamberlain, N.W., a.a.O., S. 68 f.
Eine Zusammenfassung von Zielen öffentlicher Sparkassen unter die Zielgruppen Leistungsziele und Sicherungsziele, die ebenfalls durch ein Ziel-Mittel-Verhältnis gekennzeichnet sind, wird von L. Bauer vorgenommen. (Vgl. BAUER, L., Leistungsveränderungen im Rahmen der Zielkonzeptionen öffentlich-rechtlicher deutscher Sparkassen, Diss., München, 1971, S. 16 ff.)

²⁾ BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 76.

³⁾ Siehe S. 17 ff. der vorliegenden Arbeit.

ORDNUNGSSCHEMA DER ZIELE ÖFFENTLICHER BETRIEBE

	Vorziel	Dienstprinzip	
Spezielle öffentlich-wirtschaftliche Ziele (Ziele dererentwegen öffentliche Betriebe tätig sind)	Originäre Ziele (Oberziele) Darbietungsziele	Hauptziele	Nebenziele
		Leistungsziele 1. Bedarfsdeckungsziel 2. Vorsorgeziel Bedarfslenkungsziel Belastungsziel	
Allgemeingültige betriebliche Ziele	Subsidiäre Ziele (Unterziele)	Ziele nach dem Grad der angestrebten Autonomie 1. Selbstständigkeitsziel 2. Vereinigungsziel Ziele nach der angestrebten weiteren Entwicklung (Wachstumsziele) Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele Finanzwirtschaftliche Erfolgsziele 1. Verzinsungsziele 2. Aufwanddeckungsziele 3. Zuschußbegrenzungsziele	
	Basisziele	Ökonomisches Prinzip Produktivitätsprinzip Prinzip der tolerierten Verhaltensweisen Prinzip der Erfüllungsbereitschaft	

2. Inhalt öffentlich-betrieblicher Ziele

a) Originäre Ziele

aa) Leistungsziele

Die Leistungsziele öffentlicher Betriebe sind die Bedarfsdeckungsziele und die Vorsorgeziele.

Die Bedarfsdeckungsziele öffentlicher Betriebe treffen eine Aussage über das Leistungsprogramm, das die Art, die Menge und die Qualität der öffentlichen Leistungen umfaßt. Weiter definieren die Bedarfsdeckungsziele die Gestaltung und den Ablauf des Leistungsprozesses und geben Auskunft über räumliche und zeitliche Verteilung der erstellten Leistungen. ¹⁾

Diese Ausprägungen des Bedarfsdeckungsziels bedürfen einer möglichst exakten Formulierung. Die Festlegung der Art der Leistung dürfte von geringerer Schwierigkeit sein, wenn auch die Zusammensetzung und die Breite des Sortiments reichhaltige Varianten erlauben. ²⁾

Der Leistungsgegenstand öffentlicher Betriebe bestimmt sich in marktwirtschaftlichen Systemen - wie bereits ausgeführt wurde - nach dem Grundsatz, nur dort Bedarfsdeckungsziele zu verfolgen, wo private Unternehmen mangels ausreichender Erwerbschancen überhaupt nicht oder nicht in gesellschaftlich erwünschter Weise und in gebotenem Ausmaß tätig werden. Die Ausprägungen dieser Voraussetzung sind im Zeitablauf einer Änderung unterworfen, und daher kann der Leistungsgegenstand nicht auf lange Zeit fixiert werden.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 254.

²⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 90.

Eine Änderung des Leistungsgegenstandes kann sich auch dadurch ergeben, daß die kulturelle und technisch-produktionsökonomische Fortentwicklung neue Möglichkeiten der Bedarfsdeckung schafft und zugleich die Bedarfsstruktur ändert. Wird durch diese Fortentwicklung neuer Bedarf geschaffen, den private Unternehmen aufgrund hohen Risikos und aufgrund hoher finanzieller Belastungen nicht zu decken imstande sind, so kann hier ein Tätigkeitsgebiet öffentlicher Betriebe liegen.

Ein öffentlicher Betrieb wird seine Aktivität verringern oder einstellen müssen, wenn lediglich Pionierleistungen erbracht werden sollten, wenn die Hindernisse für den Einsatz privaten Kapitals nicht mehr vorliegen und wenn der Bedarf nunmehr von den privaten Unternehmen ebensogut wie von den öffentlichen Betrieben gedeckt wird. Dabei muß jedoch sichergestellt werden, daß die Leistungserstellung auch auf Dauer von den privaten Unternehmen erbracht wird. Der Übergang wird dabei schrittweise erfolgen: erst wenn die Gewähr gegeben ist, daß sich die private Unternehmung nicht wieder zurückzieht, kann eine vollständige Übergabe erfolgen.

Die kulturelle und technisch-produktionsökonomische Fortentwicklung kann es aber auch mit sich bringen, daß für erstellte oder dargebotene Leistungen kein Bedarf mehr vorhanden ist. Eine Einstellung der öffentlich-wirtschaftlichen Tätigkeit in dem entsprechenden Sektor muß die Folge sein. ¹⁾ Ebenso wie der Leistungsgegenstand einem durch die

¹⁾ Die Frage, ob ein Bedarf noch vorliege oder nicht, muß jedoch ernsthaft geprüft werden. Es ist denkbar, daß sich die öffentliche Hand ihrer Aufgaben aus Bequemlichkeitsgründen und aus Gründen zu starker finanzieller Belastung unter dem Deckmantel der erfüllten Aufgabe entledigt. So könnte beispielsweise die Einstellung von Verkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn in den Randgebieten damit begründet werden, daß der Individualverkehr diese überflüssig mache.

Fortentwicklung auf den verschiedenen Lebensgebieten induzierten Wandel unterliegt, können auch Änderungen der Leistungsmenge und -qualität auf sie zurückzuführen sein. Jedoch wirken insbesondere auf die von den öffentlichen Betrieben zu erstellende Leistungsmenge eine Reihe weiterer Faktoren ein; ein wichtiger Faktor ist beispielsweise die Veränderung der Bevölkerungszahl. Folgen der technischen Entwicklung und der Art und Menge der erstellten Leistungen ergeben sich auch für Gestaltung und Ablauf der Leistungsprozesse.

Änderungen von Leistungsgegenstand, -menge und -qualität wirken sich ihrerseits auf die Gestaltung und den Ablauf des Leistungsprozesses aus. Die qualitativen und die quantitativen Kapazitäten der Produktions- und Verteilungsapparaturen müssen entsprechend diesen Veränderungen eine Variation erfahren.

Im konkreten Fall eines bestimmten Betriebes genügt es nicht, die Bedarfsdeckungsziele nur vage vorzugeben; sie müssen genau definiert werden. Nicht immer ist jedoch eine tiefgehende Konkretisierung möglich. Problematisch ist eine eindeutige Festlegung überall dort, wo technische Maßstäbe nicht oder nicht ausschließlich verwendet werden können, so insbesondere auf dem Dienstleistungssektor,¹⁾ in dem die öffentliche Wirtschaft in großem Umfang tätig ist.

Besonders in diesem Bereich ist es von Bedeutung, daß die in dem öffentlichen Betrieb tätigen Menschen von sich aus, aus eigenem Interesse und Antrieb tätig werden, um ihrer der Gemeinschaft gewidmeten Aufgabe nachzukommen und um auch eine nicht bis ins Detail vorgegebene Aufgabe zu erfüllen.

¹⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 89.

Der Dienstgedanke und das Dienstprinzip stellen in der öffentlichen Wirtschaft das Fundament für die Erfüllung der Bedarfsdeckungsziele dar. ¹⁾

Die zweite Gruppe der Leistungsziele, die Vorsorgeziele, können auch als leistungswirtschaftliche Sicherungsziele bezeichnet werden. Sie stehen in engem Zusammenhang mit den Bedarfsdeckungszielen.

Vorsorgeziele fordern eine sachliche Ausstattung, die die in den Bedarfsdeckungszielen festgelegte Leistung sichert. Sie fordern die Schaffung quantitativer und qualitativer Reservekapazitäten, damit auch in Zeiten des Spitzenbedarfs, in Notzeiten und bei Katastrophenfällen jeglicher Bedarf gedeckt werden kann. Die Vorsorgeziele streben eine reibungslose Bedienung der Bevölkerung mit Gütern oder Dienstleistungen an. Sie fordern eine immerwährende Leistungsbereitschaft, auch wenn der Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Leistung nicht bestimmt werden kann oder vielleicht gar nie eintritt.

Leistungswirtschaftliche Sicherungsziele wollen eine Minderung oder Ausschaltung von Bedarfsdeckungsrisiken erreichen. In diesem Zusammenhang können die leistungswirtschaftlichen Sicherungsziele - soweit dies technisch möglich ist - auch die Erstellung von Leistungen auf Vorrat erfordern.

Es ist erforderlich, daß Vorsorgeziele mit den Bedarfsdeckungszielen abgestimmt werden. Zu große Reservekapazitäten können Mittel binden, die nutzbringender in anderen Bereichen der öffentlichen Wirtschaft

¹⁾ Der Dienstgedanke wird auch von Eichhorn, für den allerdings extremen Fall des Krankenhausbetriebes, hervorgehoben. (Vgl. EICHHORN, S., Bedarfswirtschaftliches Disponieren in den Betrieben, a.a.O., S. 6 f.) Er sollte jedoch im Prinzip für alle Betriebe gelten.

hätten eingesetzt werden können. ¹⁾

Die Vorsorgeziele besitzen bei öffentlichen Betrieben Oberzielcharakter, wogegen sie bei den privaten Unternehmen Unterziele darstellen, insbesondere in bezug auf die Rentabilitätsziele.

Bei privaten Unternehmen werden Reservekapazitäten nur insoweit aufgebaut, als die Entgelte die Vorhaltekosten zu decken vermögen. Das wird um so weniger der Fall sein, je höher die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung und die kalkulatorische Risikoprämie sein werden. Die kalkulatorischen Kosten müssen um so höher veranschlagt werden, je seltener der Fall der Inanspruchnahme der Reservekapazitäten ist.

Von diesen Überlegungen dürften sich die öffentlichen Betriebe nicht leiten lassen; denn es wäre sogar denkbar, daß sie gerade deswegen errichtet werden, um unrentablen Spitzenbedarf zu decken. ²⁾

ab) Bedarfslenkungsziele

Bedarfslenkungsziele können darauf gerichtet sein, vorhandenen Bedarf einzuschränken, oder neuen beziehungsweise zusätzlichen Bedarf zu schaffen, der aus beispielsweise wirtschafts- und verkehrspolitischen Gründen erwünscht ist.

Bedarfslenkungsziele können entweder Reglementierungs- oder Beeinflussungsziele sein. ³⁾ Zur Erfüllung der auf Regulierung der Abnahme von öffentlichen Leistungen gerichteten Beeinflussungsziele werden an- gebotspolitische Instrumente verwendet. Die Beeinflussungsziele haben

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255.

²⁾ So beispielsweise, wenn Krankenhäuser mit Spezialeinrichtungen für sehr selten auftretende Seuchen gebaut werden. Diesem Sachverhalt widerspricht nicht, wenn in "seuchenfreien" Zeiten zur wirtschaftlichen Gestaltung das Krankenhaus für allgemeine Krankheiten zur Verfügung steht.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 254 f.

eine finanzwirtschaftliche und eine leistungswirtschaftliche Komponente.¹⁾ Die finanzwirtschaftliche Komponente will über die Entgeltgestaltung die Abnahme von öffentlich-betrieblichen Leistungen regeln, die leistungswirtschaftliche Komponente will dagegen über die Gestaltung der angebotenen Güter und Dienste Einfluß auf die Abnahmhöhe ausüben.

Finanzwirtschaftlich ausgerichtete Beeinflussungsziele liegen beispielsweise dort vor, wo niedrige Energiepreise angeboten werden, um zu einer aus strukturalpolitischen Gründen verfolgten Ansiedlung der Industrie anzuregen.²⁾ Leistungswirtschaftlich ausgerichtete Beeinflussungsziele können im Bereich der öffentlichen Verkehrsbetriebe vorliegen, wo modern und bequem ausgestattete Verkehrsmittel zu einer erhöhten Inanspruchnahme anregen und von der Benutzung der Kraftwagen im Stadt- und Vorortsverkehr abhalten sollen.³⁾

¹⁾ Die Beeinflussungsziele sind somit weiter gefaßt als die von Eichhorn genannten Angebotswirtschaftsziele, die die Preisgestaltung und die externen Kontakte zur Umwelt und deren Information definieren. Vgl. EICHHORN, S., Das Zielsystem im Krankenhaus, a.a.O., S. 210.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, a.a.O., S. 161 ff.

³⁾ Neben der Ausstattung der Verkehrsmittel können die Sicherheit, die Pünktlichkeit, die kurzfristige Verfügbarkeit des Verkehrsmittels, hohe Reisegeschwindigkeit, bequemer und gefahrloser Zugang und zuvorkommende Behandlung weitere Determinanten leistungswirtschaftlicher Beeinflussung sein. Vgl. FALLER, P., Möglichkeiten von Fahrtkostenvergleichen zwischen individuellem und öffentlichem Personennahverkehr aus der Sicht der Verkehrsteilnehmer und der öffentlichen Haushalte. Ergebnis eines Forschungsauftrags an das Institut für Betriebswirtschaftslehre des Verkehrs der Universität Mannheim. Direktor: Professor Dr. Karl Oettle, o.O., 1968, S. 31 ff.; AHNER, H., Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen. Ergebnisse eines Forschungsauftrags an das Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München, Vorstand: Professor Dr. Karl Oettle, o.O., 1970, S. 75 ff.

Im Gegensatz zu den Beeinflussungszielen drängen die Reglementierungsziele auf eine zwangsweise Abnahme oder Beschränkung des Bedarfs öffentlicher Leistungen. Reglementierungsziele sollten im allgemeinen in der öffentlichen Wirtschaft nur dort angestrebt werden, wo eine Bedarfslenkung ohne Zwang wirkungslos ist oder bleibt, da es dem Charakter der freien sozialen Marktwirtschaft entspricht, Zwang nur in besonders begründeten Ausnahmefällen auszuüben.

ac) Belastungsziele

Die Belastungsziele sollen Auskunft darüber geben, inwieweit die Kosten der erstellten Leistungen durch den Steuerhaushalt oder durch Entgelte der Benützer getragen werden sollen und ob gegebenenfalls die Entgelte kostenüberdeckend sein sollen. Insofern könnten sie auch als Heranziehungsziele gesehen werden.

Je nachdem, aus welcher Sicht die Belastung gesehen wird, könnte auch von Be- und Entlastungszielen gesprochen werden. Werden kostenunterdeckende Entgelte verlangt, so stellen diese, absolut betrachtet, zwar eine Belastung der Abnehmer dar, relativ in bezug auf die Kostendeckung gesehen werden die Abnehmer aber entlastet. Wir wollen uns der absoluten Betrachtungsweise anschließen und nur von Belastungszielen sprechen.¹⁾

¹⁾ Wir schließen uns nicht zuletzt deswegen der absoluten Betrachtungsweise an, weil der Begriff der Kostendeckung als Bezugspunkt der relativen Betrachtungsweise sehr viele Auslegungen erfahren kann. Die Kostendeckungsbegriffe - gleichgültig ob sie auf Grenzkostenpreisen oder Durchschnittskostenpreisen basieren - verlieren außerdem dadurch an Wert, daß das Problem der Zurechenbarkeit nicht exakt gelöst werden kann.
Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln und Opladen, 1964, S. 73 ff. und insb. S. 148; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 2, S. 39 ff., hier S. 39 (Zitierweise: Thesen zur Angebotspolitik); THIEMEYER, T., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 34. Jg. (1965), H. 4, S. 545 ff., hier S. 558 ff.

Belastungsziele können sowohl aufgrund von Gerechtigkeitsvorstellungen als auch aufgrund von gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Überlegungen bestimmt werden. ¹⁾ Sofern Belastungsziele Kostenüberdeckung verlangen, können sie also nicht mit den Rentabilitätszielen privater Unternehmen verglichen werden, da die Motive der Kostenüberdeckung bei öffentlichen Betrieben anderen Ursprungs sind.

Im Gegensatz zu den Beeinflussungszielen werden die Belastungsziele nicht im Hinblick auf eine Erhöhung oder Senkung des Bedarfs verfolgt.

Die Belastungsziele können unter dem Blickpunkt verteilungspolitischer Grundsätze angestrebt werden. Das kann beispielsweise dort der Fall sein, wo Verkehrsunternehmen kinderreichen Familien Ermäßigungen bei Fahrten anbieten. Die Verteilungspolitik steht hier in Zusammenhang mit der Sozialpolitik. Unabhängig von der Sozialpolitik wird "vertikale" Verteilungspolitik betrieben, wenn über die Frage entschieden wird, ob mit den Kosten von Investitionen, die erst in der nächstfolgenden Generation ihre Wirkungen zeitigen, die gegenwärtige oder die nächstfolgende Generation belastet werden soll. In diesem Fall sind Gerechtigkeitsvorstellungen mit den Belastungszielen verbunden, wenn die nächstfolgende Generation die Kosten tragen soll und deswegen entsprechend langfristige Kredite aufgenommen werden.

Dagegen wird Verteilungspolitik aus gesellschaftspolitischen Erwägungen betrieben, wenn durch billige öffentliche Verkehrsmittel indirekt das Einkommen der "ärmeren" Bevölkerungsschichten, die diese Verkehrsmittel nutzen, erhöht werden soll. Aus wirtschaftspolitischen Gründen können Belastungsziele verfolgt werden, um beispielsweise eine optimale Verteilung der von den öffentlichen Betrieben erstellten Güter zu erreichen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255.

Dies könnte der Fall sein, wenn hohe Entgelte bei bestimmten Gütern bewirken sollen, daß diese nur von leistungsfähigen und produktiven Betrieben angenommen werden.

b) Subsidiäre Ziele

ba) Ziele nach dem Grad der angestrebten Autonomie

Nach dem Grad der angestrebten Autonomie können Selbstständigkeits- und Vereinigungsziele verfolgt werden. Selbstständigkeitsziele oder auch Unabhängigkeitsziele können in einer finanzwirtschaftlichen und in einer leistungswirtschaftlichen Variante auftreten. ¹⁾

Für öffentliche Betriebe ist insbesondere die finanzwirtschaftliche Form des Selbstständigkeitsstrebens von Bedeutung. Es kann sich in der Vermeidung kapitalmäßiger Einflußnahme auf einen Betrieb durch Außenstehende äußern, ²⁾ weil Kontroll- und Mitbestimmungsrechte der Kreditgeber oder der neu aufgenommenen Gesellschafter die bisherige Handlungsfreiheit einschränken können. ³⁾

Einer durch die Einschränkung der Handlungsfreiheit erkaufen kurzfristigen Erhöhung des Erfüllungsgrades von Bedarfsdeckungszielen kann nämlich eine langfristig gesehen verminderte öffentlich-wirtschaftliche Leistung gegenüberstehen.

Zielt beispielsweise die Beteiligung privater Personen und Institutionen auf den Erwerb einer Rendite, so werden die erhaltenen Mitbestimmungsrechte zur Sicherung und Ausweitung dieser Rendite benützt. Die Verfol-

¹⁾ Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 77.

²⁾ Vgl. ebd. S. 77 ff.; OFTTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 257.

³⁾ Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 77.

gung dieser Interessen hat in der Regel keine Änderung der Betriebspolitik zur Folge, wenn diese bisher ohnehin dem unternehmerischen Rentabilitätsstreben diene. Dieser Sachverhalt ist aber nicht bei den öffentlichen Betrieben gegeben, die das mit dem Rentabilitätsstreben in vielen Fällen kollidierende Dienstprinzip verfolgen.

Bei der Wahlsituation, ob eine mit Kontroll- und Mitbestimmungsrechten verbundene Aufnahme von Fremdkapital erfolgen soll, oder ob die bisherige Handlungsfreiheit bestehen bleiben soll, werden die öffentlichen Betriebe die zweite Alternative vorziehen, wenn das Selbständigkeitsstreben eine entsprechende Bedeutung besitzt.

Neben den finanzwirtschaftlichen Selbständigkeitszielen, die eine kapitalmäßige Einflußnahme durch Außenstehende zu vermeiden suchen, werden auch solche diskutiert, die darauf gerichtet sind, Einflußnahmen des öffentlichen Eigentümers zu verhindern.¹⁾

Soweit dadurch eine Lösung von tagespolitischen Einflußnahmen bewirkt werden soll, könnten Selbständigkeitsziele dieser Art als sachgerecht angesehen werden.²⁾ Soweit jedoch eine Lösung vom Willen des öffentlichen Eigentümers angestrebt wird, müssen diese Selbständigkeitsziele abgelehnt werden.

Die finanzwirtschaftlichen Selbständigkeitsziele umfassen des weiteren auch das Ziel, Einschränkungen des betrieblichen Handelns im finanzwirtschaftlichen Sektor zu vermeiden. Dies kann sowohl durch eine Erhöhung der finanziellen als auch der betrieblichen Bewegungsfreiheit erfolgen.

¹⁾ Für die Bundespost vgl. ORLIK, G., a.a.O., S. 146.

²⁾ Ebd., S. 147.

Die finanzielle Bewegungsfreiheit sucht eine möglichst geringe Bindung der finanziellen Mittel durch feste Ausgaben, wie beispielsweise Zinslasten, damit bei einem etwaigen Rückgang der Einnahmen eine entsprechende Anpassung der Ausgaben erfolgen kann.

Die betriebliche Bewegungsfreiheit fordert die Möglichkeit, Risiken eingehen zu können, so daß auch Aufgaben erfüllt werden können, deren finanzieller Erfolg sehr ungewiß ist.

Leistungswirtschaftliche Selbstständigkeitsziele wollen Einflußnahmen von Lieferanten oder Kunden auf die Entscheidungen über den betrieblichen Mitteleinsatz vermeiden.

Die Gefahr der Einflußnahme wird im allgemeinen dann bestehen, wenn nur mit einem oder wenigen Marktpartnern Geschäftsbeziehungen aufgenommen werden. Bei öffentlichen Betrieben ist dies auf der Angebotsseite im allgemeinen nicht der Fall, da deren Leistungen für die Allgemeinheit bestimmt sind. Auf der Nachfrageseite besteht jedoch die Möglichkeit, daß öffentliche Betriebe nur auf wenige Marktpartner treffen. ¹⁾

Das leistungswirtschaftliche Unabhängigkeitsstreben hat bei den öffentlichen Betrieben gegenüber den privaten Unternehmungen insofern besondere Bedeutung, als hier schon bei relativ geringer Leistungsabnahme bzw. -abgabe von seiten der Kunden bzw. Lieferanten unter Hinweis auf die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Betriebe versucht wird, auf die Betriebspolitik Einfluß zu nehmen.

Neben den Selbstständigkeitszielen können in den öffentlichen Betrieben ebenso wie in den privaten Unternehmen auch Vereinigungsziele bestehen. Auch sie sollen wie die Selbstständigkeitsziele zu dem Zweck verfolgt werden, öffentlich-betriebliche Oberziele besser zu verwirklichen.

¹⁾ So treffen beispielsweise Energieversorgungsunternehmen auf nur wenige Betriebe, die die von ihnen benötigten Großgeneratoren herstellen; ähnlich kann die Bundesbahn die Waggonen und Lokomotiven nur bei einigen wenigen Unternehmen bauen lassen.

Die Vereinigungsziele beziehen sich auf Verbindungen mit anderen selbstständigen Wirtschaftseinheiten, die im allgemeinen dieselben oder ähnliche Güter und Dienstleistungen erstellen. ¹⁾

Vereinigungsziele können mit unterschiedlichen Intensitätsgraden verfolgt werden. Liegt ein geringer Intensitätsgrad vor, so kann von Anlehnungszielen gesprochen werden, die zur Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten drängen oder die die Erfahrung eines anderen Betriebes suchen. Bei einem stärkeren Intensitätsgrad liegen Integrationsziele vor, die nach einer rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Verflechtung trachten.

Soweit Bundesbetriebe vorliegen, werden sich die Vereinigungsziele auf die Zusammenarbeit mit kleineren Wirtschaftseinheiten beschränken. ²⁾

Bei kommunalen Betrieben dagegen können Vereinigungsziele eine vollständige Integration mit anderen öffentlichen Betrieben auf gleicher oder übergeordneter Ebene bedeuten.

bb) Ziele nach erwünschter weiterer Entwicklung

Ziele nach erwünschter weiterer Entwicklung sind die Wachstumsziele, zu denen nicht alleine die Expansionsziele, sondern auch die Stagnations- und Kontraktionsziele zählen. ⁴⁾

Auch sie stellen ein Mittel zum Zweck öffentlich-betrieblicher Oberziele dar. Ihre Erwähnung ist von Bedeutung, weil sie für die Finanzierung

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 257 f.

²⁾ Vgl. ORLIK, G., a.a.O., S. 127, insb. Fußnote 3.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 257 f.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 258 f.

öffentlicher Betriebe einen wichtigen Bestimmungsfaktor darstellen.

Wachstumsziele können sich aus den Bedarfsdeckungszielen ableiten, wenn beispielsweise der mengenmäßige Bedarf an den Leistungen des jeweiligen Betriebs zugenommen (abgenommen) hat, sei es aufgrund einer gestiegenen (gesunkenen) Bevölkerungszahl, sei es aufgrund geänderter Verbrauchergewohnheiten.

Aus Bedarfsdeckungszielen abgeleitete Expansionsziele können auch auf das Erfordernis der Erstellung qualitativ geänderter Leistungen zurückzuführen sein.

Wachstumsziele leiten sich aus Vorsorgezielen ab, wenn diese infolge geänderter oder gleichbleibender inner- oder außerbetrieblicher Bedingungen entsprechend veränderte oder gleichbleibende quantitative oder qualitative Kapazitäten verlangen.

In ähnlicher Weise können auch die Belastungsziele und die Bedarfslenkungsziele Wachstumsziele bestimmen.

bc) Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele

Die finanzwirtschaftlichen Sicherungsziele gelten bei öffentlichen Betrieben der Vorsorge, die Erfüllung der Darbietungsziele so wenig wie möglich durch finanzielle Risiken zu gefährden; finanzielle Risiken können in bezug auf die Liquidität und die Kapitalbeschaffung für Erneuerungs-, Erweiterungs- und Verbesserungsinvestitionen bestehen.

Um von der finanzwirtschaftlichen Seite der Erfüllung der Darbietungsziele gerecht werden zu können, gilt es daher, für die Sicherung der funktionellen Kapitalerhaltung zu sorgen, welche den Ansatz von Abschreibungswerten fordert, die auf der Basis der Wiederbeschaffungswerte funktions-

gleicher Anlagegegenstände neuer technischer Art berechnet werden. ¹⁾
Weiterhin muß die funktionelle Kapitalerhaltung auch die besonderen Risiken des Wirtschaftszweiges und des bestimmten Betriebes berücksichtigen. ²⁾

Die finanzwirtschaftlichen Sicherungsziele können, über die funktionelle Kapitalerhaltung hinausgehend, auf die Schaffung finanzieller Spielräume für mögliche Aufgabenerweiterungen gerichtet sein. Die Sicherung der funktionellen Kapitalerhaltung und Schaffung des finanziellen Spielraumes für Erweiterungen werden unabhängig von der Art der Finanzierungsquelle gesehen; Sie kann sowohl über Entgelte als auch über Zuschüsse der Eigentümerhaushalte erfolgen.

In diesem Zusammenhang muß die Frage beachtet werden, inwieweit heute Beschränkungen in der Erfüllung von Darbietungszielen in Kauf genommen werden sollen, damit für die spätere Erfüllung von zusätzlichen, gegebenenfalls nicht erwarteten Darbietungsaufgaben von der finanzwirtschaftlichen Seite vorgesorgt werden kann. ³⁾

Liquiditätssicherung kann im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Sicherungsziele mit Hilfe der Kapitalstrukturpolitik und mit Hilfe der eigentlichen Liquiditätspolitik erfolgen. Die Liquiditätspolitik im engeren Sinne befaßt sich mit der Feinabstimmung des Finanzbedarfs und seiner Deckung. Diese soll sicherstellen, daß der Betrieb allen seinen schon feststehenden

¹⁾ Vgl. EICHHORN, S., Das Zielsystem des Krankenhauses, a.a.O., S. 222.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung öffentlicher Betriebe, in: Tätigkeitsbericht der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, e.V., 1966/67, Berlin, 1968, S. 15 ff., hier S. 27 (Zitierweise: Kriterien der Finanzierung).

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 256.

und noch ungewissen einzelnen Zahlungsverpflichtungen jederzeit nachkommen kann. ¹⁾ Dies ist eine Aufgabe auf kürzere Sicht, da vielen betrieblichen und marktlichen Imponderabilien kurzfristig begegnet werden muß. Die Kapitalstrukturpolitik richtet sich dagegen an einer Liquiditätspolitik auf längere Sicht aus. Sie "soll unter anderem der finanzwirtschaftliche Beitrag dazu sein, daß Liquiditätsschwierigkeiten von vornherein vorgebeugt wird". ²⁾

Das kann dadurch verwirklicht werden, daß der Aufbau des Kapitals in enger Beziehung zum Vermögen und zur Höhe der Kapitalversorgungsrisiken erfolgt. Damit kann eventuellen Liquidisierungen von Betriebsvermögen vorgebeugt werden, die - um finanzielle Forderungen zu erfüllen - zwangsweise erforderlich sein könnten. ³⁾

Wenn auch mögliche Liquiditätsrisiken bei öffentlichen Betrieben nicht so hoch wie bei privaten Unternehmen sind, da die öffentlichen Betriebe, unabhängig davon, ob sie aus dem Eigentümerhaushalt ausgegliedert sind oder nicht, bei finanziellen Schwierigkeiten mit Hilfen der jeweiligen Eigentümerkörperschaft rechnen können, ⁴⁾ so stellt die Liquiditätssicherung doch bei öffentlichen Betrieben eine wichtige finanzwirtschaftliche Aufgabe dar, da sich im Bedarfsfalle die Eigentümerkörperschaft selbst in schwieriger Lage befinden kann, und da die finanziellen Hilfen der Eigentümerkörperschaft oft nicht unmittelbar erfolgen können.

¹⁾ Vg. OETTLE, K., Die Aufgabe der Finanzplanung, in: Kolleg für Unternehmensführung im Institut für Unternehmenspolitik an der Universität Stuttgart, Veröffentlichung 1: Unternehmensplanung, Frankfurt, 1969, S. 47 ff., hier S. 52.

²⁾ Vgl. ebd. S. 52.

³⁾ Vgl. ebd. S. 52.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 27; ders., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255.

Es kann sein, daß öffentliche Betriebe laufend auf finanzielle Hilfen der Eigentümerkörperschaften angewiesen sind und ihre Darbietungsaufgaben nur beschränkt verwirklichen können, nämlich dann, wenn die Eigentümerhaushalte nur geringe oder keine finanziellen Spielräume besitzen.

Dieser Sachverhalt kann dazu führen, daß die öffentlichen Betriebe versuchen, die finanzielle Abhängigkeit von den Eigentümerkörperschaften zu verringern, so daß in verstärktem Maß finanzwirtschaftliche Selbstständigkeitsziele verfolgt werden.

bd) Finanzwirtschaftliche Erfolgsziele

Öffentliche Betriebe sind nicht wie die privaten kaufmännischen Unternehmen um des Erwerbs willen tätig. Das schließt aber nicht aus, daß sie, soweit es die Darbietungsziele erlauben, versuchen, neben dem durch die Darbietungsziele erstrebten leistungswirtschaftlichen Erfolg auch einen finanzwirtschaftlichen Erfolg zu erzielen. Der finanzwirtschaftliche Erfolg ist von den finanziellen Spielräumen abhängig, die im Rahmen der Erfüllung von Darbietungszielen vorhanden sind. Diese Spielräume werden davon bestimmt, wie die zur Erfüllung von Darbietungszielen erbrachten Leistungen von den Empfängern entgolten werden; sie ergeben sich also aus der Differenz von Ertrag und Aufwand.

Der finanzwirtschaftliche Erfolg muß sich nicht nur im Gewinn, d.h. der positiven Differenz von Ertrag und Aufwand ausdrücken, er kann auch darin bestehen, daß die negative Differenz zwischen Ertrag und Aufwand so klein wie möglich gehalten wird.

Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts können drei Typen finanzwirtschaftlicher Erfolgsziele unterschieden werden:

Zuschußbegrenzungsziele, Aufwandsdeckungsziele
und Verzinsungsziele ¹⁾

Zuschußbegrenzungsziele werden einem öffentlichen Betrieb vorgegeben, wenn dessen Aufwand größer ist als der Ertrag, wenn er also auf Zuschüsse des Eigentümerhaushaltes angewiesen ist; Aufwandsdeckungsziele werden angestrebt, wenn der Betrieb ohne Zuschüsse auskommen soll; Verzinsungsziele werden verfolgt, wenn der Betrieb unter Berücksichtigung der zu erfüllenden Darbietungsziele Aufwand und Ertrag so gestalten soll, daß eine am Zinssatz für Fremdkapital orientierte Eigenkapitalverzinsung sichergestellt ist. ²⁾

Je höher der finanzwirtschaftliche Erfolg eines Betriebes ist, in desto geringerem Umfang müssen Zuschüsse und Kapitaleinlagen des Eigentümers in Anspruch genommen werden. Voraussetzung dafür, daß keine weiteren Kapitaleinlagen erforderlich sind, ist allerdings, daß die durch Verzinsung des vorhandenen Eigenkapitals erworbenen Beträge im Betrieb verbleiben können, und daß sie - in Rücklagen ³⁾ angesammelt - ausreichen, um erforderliche Erweiterungs- oder Verbesserungsinvestitionen durchzuführen.

¹⁾ Diese Ziele sind aus der Sicht des Eigentümerhaushaltes zu sehen; denn die öffentlichen Betriebe werden aus ihrem Blickpunkt nicht darauf drängen, daß bisher erhaltener Zuschuß begrenzt wird.

²⁾ Wir sprechen von Verzinsungszielen und nicht von Gewinn- und Rentabilitätszielen, um damit auszudrücken, daß der finanzwirtschaftliche Erfolg bei den öffentlichen Betrieben nicht unbegrenzt sein darf, daß er vielmehr anhand einer "angemessenen", d.h. an dem Zinssatz für Fremdkapital orientierten Verzinsung des Eigenkapitals festgelegt werden muß.

Statt Verzinsungszielen könnte jedoch auch von Überschußzielen gesprochen werden, die jedoch nicht eine so genaue Bestimmung wie erstere erfahren. In bezug auf die öffentlichen Betriebe wird der Terminus Überschuß beispielsweise von K. Koch dem Begriff "Gewinn" vorgezogen. Vgl. KOCH, K., Maßstäbe für die gemeindliche Schuldenpolitik, Diss., Köln, 1967.

³⁾ Im Gegensatz zu den Rücklagen in privaten Unternehmen sollen jene in öffentlichen Betrieben einer Zweckbindung unterliegen und müssen jederzeit oder zumindest kurzfristig verfügbar sein.

C. ÜBER DEN EINFLUSS DER ZIELE ÖFFENTLICHER BETRIEBE AUF DEREN FINANZIERUNG

Nachdem dargelegt wurde, daß die grundsätzlichen Unterschiede zwischen öffentlichen Betrieben und privaten Unternehmungen in wirtschaftswissenschaftlicher Sicht auf verschiedenen Zielen beruhen, können wir fragen, welchen Einfluß die Ziele auf die Finanzierung öffentlicher Betriebe haben.

Wir wollen uns im folgenden zunächst mit Fragen des Kapitalbedarfs öffentlicher Betriebe beschäftigen, wobei insbesondere die Bestimmungsfaktoren, die Dringlichkeit und die Deckung des Kapitalbedarfs ¹⁾ zu behandeln sind.

¹⁾ In dieser Arbeit umfaßt der Begriff "Kapitalbedarf" sowohl langfristig als auch kurzfristig benötigte Mittel, die vom Betrieb für Zwecke der Kassenhaltung oder zur Bindung in Vermögensgegenständen verwendet werden können. Wir unterscheiden daher auch nicht zwischen den Termini "Kapitalbedarf", "Geldbedarf" und "Finanzbedarf". Zu der Differenzierung dieser Begriffe siehe HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 139 ff.; ders., Das Kapital in der betriebswirtschaftlichen Kostentheorie. Möglichkeiten und Grenzen einer produktions- und kosten-theoretischen Analyse des Kapitalverbrauchs, Wiesbaden, 1966, S. 19 f.

Zum Kapitalbegriff siehe auch PREISER, E., Der Kapitalbegriff und die neuere Theorie, in: Die Unternehmung im Markt, Festschrift für W. Rieger, Stuttgart und Köln, 1953, S. 14 ff.; FETTEL, J., Kapital, in: HdB, Bd. II, 3. Aufl., Stuttgart, 1957/58, Sp. 2959 ff.; KÖHLER, R., Zum Finanzierungsbegriff einer entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre, in: ZfB, 39. Jg. (1969), S. 435 ff.

I. Der Kapitalbedarf öffentlicher Betriebe

1. Bestimmungsfaktoren des Kapitalbedarfs

Bestimmungsfaktoren des Kapitalbedarfs privater Unternehmen und öffentlicher Betriebe sind vor allem gegenwärtige und erwartete Lebensbedingungen und Ziele der Betriebe. ¹⁾ ²⁾

Durch die Lebensbedingungen bestimmter Kapitalbedarf ergibt sich aus Marktfaktoren und aus politischen Faktoren. ³⁾ Marktfaktoren sind insbesondere die Marktstruktur, die Stellung der einzelnen Betriebe im Markt und die Marktschwankungen. ⁴⁾ Politische Faktoren sind Eingriffe der Obrigkeit in die Marktwirtschaft (Gesetze, Verordnungen), oder es sind andere politische Ereignisse, die den Marktablauf beeinflussen.

Für den Kapitalbedarf privater Unternehmungen besitzen die Marktfaktoren die größere Bedeutung, während für jenen öffentlicher Betriebe politische Faktoren von größerem Gewicht sind. "Marktfaktoren spielen [bei öffentlichen Betrieben] nur dort eine wesentliche Rolle, wo öffentliche Betriebe

¹⁾ Oettle unterscheidet folgende Bestimmungsfaktoren des Kapitalbedarfs: Unternehmungsgegenstand, Geschichte, gegenwärtige Ziele, gegenwärtige und erwartete äußere Lebensbedingungen, sowie richtungsweisende Entscheidungen der Unternehmung. Vgl. OETTLE, K., Unternehmerische Finanzpolitik, Stuttgart, 1966, S. 40 ff., (Zitierweise: Finanzpolitik).

²⁾ Zu den Zielen als Bestimmungsfaktoren von Finanzierungsentscheidungen siehe SCHEMANN, G., Zielorientierte Unternehmensfinanzierung. Finanzierungsentscheidungen im Hinblick auf die Leistungen der Kapitalgeber, Köln und Opladen, 1970, S. 87 ff.

³⁾ Ausführlich dargestellt wird dieser Sachverhalt durch Oettle. Vgl. OETTLE, K., Finanzpolitik, S. 52 ff.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 53 f.

ihre Leistungen in direkter oder substitutiver Konkurrenz mit privaten Unternehmungen oder mit der Selbstversorgung anbieten". ¹⁾

Durch sich ändernde Lebensbedingungen können Anpassungs- und Umstellungsmaßnahmen erforderlich werden, die nicht nur eine Änderung in der Zusammensetzung eines ansonsten gleich hohen Mitteleinsatzes zur Folge haben, sondern die auch eine Erhöhung oder Senkung des Kapitalbedarfs bedingen können. Insofern wirken die Lebensbedingungen direkt auf den Kapitalbedarf ein. Indirekt vermögen sie über die Ziele der Betriebe, die ihrerseits auch selbst Bestimmungsfaktoren des Kapitalbedarfs sind, weiteren Einfluß auszuüben.

Bevor auf die Ziele als Bestimmungsfaktor eingegangen werden kann, erscheint es uns jedoch erforderlich, kurz zu erörtern, in welcher Weise Kapitalbedarf und Ziele zusammenhängen. Die Erfüllung der Ziele privater und öffentlicher Betriebe fordert die Versorgung der Märkte mit Gütern und Dienstleistungen. Das Produktionsprogramm im engeren Sinn legt fest, welche Leistungen in welcher Tiefe und Breite erbracht werden sollen. ²⁾

Die Leistungserstellung erfordert eine Kombination verschiedenster Produktionsfaktoren. ³⁾ Je nachdem, welche Leistungen produziert werden sollen, werden entsprechende Arbeitsleistungen, Betriebsmittel (beispielsweise Maschinen und Gebäude) und Werkstoffe in unterschiedlichem Ausmaß benötigt, deren Beschaffung Kapital erfordert.

¹⁾ OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 26.

²⁾ Im folgenden soll der Terminus "Produktionsprogramm" synonym mit dem Begriff "Betriebsgegenstand" verwendet werden.

³⁾ Vgl. vor allem GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 3 ff.

Das Produktionsprogramm legt in seinem weiteren Sinn auch den Absatz der Produkte in einem bestimmten Raum, zu einer bestimmten Zeit fest. Auch für den Absatz sind Sachgüter (Geschäfts- und Lagergebäude, Büromaschinen, Transportmittel) und Arbeitsleistungen erforderlich, welche ebenfalls Kapital binden. Je nach Absatzsystem und Art der Leistungen resultiert aus dem Vertrieb ein unterschiedlich hoher Kapitalbedarf.

Der Kapitalbedarf wird also sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Betrieben maßgeblich durch das Produktionsprogramm festgelegt.

Unterschiedlich ist jedoch die Bestimmung des Produktionsprogramms durch die Ziele. Private Unternehmungen können das Produktionsprogramm frei wählen. Kriterium der Auswahl ist im allgemeinen das Rentabilitätsprinzip. Es werden im allgemeinen jene Leistungen erstellt, deren Absatz mit den größten Rentabilitätschancen und den geringsten Rentabilitätsrisiken verbunden ist, was häufig dort der Fall sein wird, wo die größten Spannungen zwischen Absatz- und Beschaffungsmärkten bestehen.

Da die Intensität der Spannungen im Zeitablauf einem Wandel unterworfen sein kann, können sich jedoch auch die Rentabilitätsverhältnisse ändern. Soll die Rentabilität erhalten bleiben, so müssen die Unternehmungen im Produktionsbereich elastisch sein, d.h. sie müssen sich dem Wandel der Rentabilitätsverhältnisse laufend anpassen. Entsprechend werden die Unternehmungen ihr Produktionsprogramm einschränken, ausdehnen oder gar grundsätzlich verändern ¹⁾ ²⁾, und entsprechende Veränderungen werden

¹⁾ Vgl. HAX, K., Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 41; WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 46 f.; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O. S.37.

²⁾ In welchem Maß eine Änderung des Produktionsprogramms vorgenommen wird, hängt auch davon ab, ob die Eigentümer die Unternehmung als Kapitalanlageobjekt sehen, oder ob sie die Arbeit in der Unternehmung als Lebensinhalt betrachten: Die einen werden versuchen die Produktion auf dem

sich im Hinblick auf den Kapitalbedarf ergeben.

Für die Höhe des Einsatzes von Kapital ist weiterhin die Frage von Bedeutung, ob die Rentabilitätsziele auf hohe Gewinne in kurzer Zeit oder auf geringere, aber sichere Gewinne auf lange Sicht gerichtet sind.

Im Gegensatz zu den privaten Unternehmungen sind die öffentlichen Betriebe an den Gegenstandsbereich gebunden. ¹⁾ Zwar kann auch bei ihnen das Produktionsprogramm gewechselt, erweitert oder verengt werden, aber nicht freiwillig und auch nicht aus Rentabilitätsbetrachtungen, sondern nur, weil es die Aufgabe erfordert, oder weil Leistungsaufgaben von den Eigentümerkörperschaften geändert werden. ²⁾ Die öffentlichen Betriebe müssen ihre Aufgaben sogar dann erfüllen, wenn sie Rentabilitätszielen zuwiderlaufen.

Das Produktionsprogramm öffentlicher Betriebe hat also in der Regel nicht Mittelcharakter, sondern stellt selbst den Zweck dar. Es wird unmittelbar durch die Darbietungsziele festgelegt. Weil die Darbietungsziele außerdem die Gestaltung und den Ablauf des Leistungsprozesses und die zeitliche und räumliche Verteilung der erstellten Leistungen definieren,

Fortsetzung zu Fußnote ²⁾ S. 55

bestimmten Gebiet einzuschränken oder die betriebliche Tätigkeit auf andere Gebiete zu verlagern, während andere sogar zusätzlichen Kapitalbedarf sehen können, um verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Vgl. OETTLER, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 48 f.

- ¹⁾ Entsprechend lauten auch gesetzliche Verpflichtungen, die die Beförderungspflicht, den Anschluß- und Versorgungszwang und dgl. vorschreiben. Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, Essen, 1956; STEINCKE, H., Probleme der Finanzierung in der kommunalen Wirtschaft, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 88 f.
- ²⁾ Vgl. OETTLER, K., und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 37; FRIEDMANN, B., Ergänzende Kriterien der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 81 ff., hier: S. 81.

wird durch sie der Bedarf an Produktionsfaktoren und mit ihm der Kapitalbedarf festgelegt.

Bei öffentlichen Betrieben ist also der Kapitalbedarf eng mit den Darbietungszielen verbunden. Dementsprechend müssen öffentliche Betriebe häufig nicht nur dort tätig sein, wo geringe oder gar keine Rentabilität besteht. Aus den Darbietungszielen kann sich auch die Aufgabe ableiten, in jenen Gebieten tätig zu werden, wo zur Leistungserbringung ein außerordentlich hoher Kapitalbedarf erforderlich ist, den private Unternehmen nicht zu decken imstande sind. Der Tätigkeitsbereich öffentlicher Betriebe erstreckt sich daher vor allem auf das Gebiet der Infrastruktur, ¹⁾ das eine hohe Anlageintensität bedingt. ²⁾ ³⁾ Wichtige Infrastruktur-Betriebe sind die Bundesbahn, die Bundespost, ⁴⁾ Energieversorgungsbetriebe, Nahverkehrsbetriebe, Kanal- und Schleppbetriebe.

In all diesen Tätigkeitsbereichen besteht ein außerordentlich hoher Kapitalbedarf, der teils auf eine hohe Anlageintensität, teils auf die Größe des zu versorgenden Raums und teils auf einen, durch überdurchschnittlich hohe Nutzungsdauer bedingten langsamen Kapitalumschlag zurückzuführen ist.

¹⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, Die Investitionen öffentlicher Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik, in: DÖW, 15. Jg. (1966), H. 3, S. 114 ff., hier: S. 116.

²⁾ Vgl. VIAREGG, J., Abgrenzung und Struktur des gemeinwirtschaftlichen Betriebstyps, Diss., München, 1960, S. 121 f.

³⁾ Über den Investitionsbedarf in den Gemeindebetrieben siehe WEINBERGER, B. und ELSNER, H., Investitionsbedarf der Gemeinden (GV) 1966-1975, Stuttgart und Köln, 1967, S. 27 ff.

⁴⁾ Bundesbahn und Bundespost sind die größten einzelwirtschaftlichen Gebilde der Bundesrepublik.

Neben den Darbietungszielen stellen jedoch auch die Vorsorgeziele einen wichtigen Bestimmungsfaktor des Kapitalbedarfs dar. Da die Vorsorgeziele Kapazitäten fordern, die über den Normalverbrauch hinausgehenden Spitzenbedarf und Bedarf für Notzeiten und Katastrophen zu decken vermögen, wird ein Kapitalbedarf induziert, der bei privaten Unternehmen nicht besteht. Kapazitäten werden von privaten Unternehmen in der Regel nur insoweit vorgehalten, als diese im Rahmen der Rentabilitätsziele liegen.

Der durch Vorsorgeziele bestimmte Kapitalbedarf ist absolut um so größer, je weiter der Raum und je höher die Bevölkerungszahl sind, auf die die Kapazitäten zu bemessen sind. Relativ gesehen, ist allerdings der Kapitalbedarf in bezug auf den zu versorgenden Raum um so geringer, je größer der Raum ist, da eher Unregelmäßigkeiten in der Inanspruchnahme der Leistungen öffentlicher Betriebe ausgeglichen werden können und deshalb die kapitalerfordernden Kapazitäten kleiner gehalten werden können.

Kapitalbedarf wird durch Beeinflussungs- und Belastungsziele dann induziert, wenn sie Entgelte festlegen, die das Betriebskapital nicht zu erhalten vermögen. ¹⁾

Durch die Zunahme der Bedeutung dieser Ziele, die vor allem auf eine gewandelte und sich weiterhin wandelnde Wirtschafts- und Sozialgesinnung zurückzuführen ist, ²⁾ nimmt auch der Kapitalverzehr zu. Öffentlich-

¹⁾ Zu der auf Belastungsziele zurückzuführenden Forderung nach dem "Null-Tarif" siehe FRIEDMANN, B., Ergänzende Kriterien der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 81 f.

²⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme. Ein Beitrag zur Frage der grundsätzlichen Unterschiede zwischen staatlicher und gemeindlicher Verschuldung, Berlin - München, 1961, S. 26.

wirtschaftlich gesehen, wird das Kapital pro rata der verbrauchten mit den mit ihm finanzierten Vermögensgegenständen aufgezehrt, wenn es die Entgelte nicht gestattet, die Vermögensgegenstände zu ersetzen. ^{1) 2)} In dem Maße, in dem das Kapital aufgrund von Beeinflussungs- und Belastungszielen aufgezehrt wird, ist daher ein Kapitalzufluß erforderlich.

Soweit die Beeinflussungsziele neben der finanzwirtschaftlichen Komponente auch eine leistungswirtschaftliche besitzen, kann auch daraus Kapitalbedarf folgen. Er kann sich beispielsweise im Bereich der Verkehrsbetriebe aus der Forderung nach einer bequemerer Ausstattung der Verkehrsmittel, aus der Forderung nach einem stets ausreichenden Platzangebot oder aus der Forderung nach technischem Fahrkomfort ergeben. ³⁾

Für die Höhe des Kapitalbedarfs sind weiterhin Wachstumsziele relevant. Soweit zusätzlicher Kapitalbedarf entsteht, ist er auf Expansionsziele zurückzuführen, die ihrerseits bei privaten Unternehmen und bei öffentlichen Betrieben unterschiedlichen Ursprungs sind.

Bei privaten Unternehmen können Expansionsziele mit dem Hintergrund monetärer und nicht-monetärer Ziele (z.B. Vergrößerung von [Markt-] Macht und Prestige) verfolgt werden. Sie können für das Bestehen der privaten Unternehmung von grundsätzlicher Bedeutung sein, wenn eine

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 27.

²⁾ Kaufmännisch gesehen, ist das Kapital von Zuschußbetrieben schon zu dem Zeitpunkt seiner Investition verloren. Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 27.

³⁾ Vgl. FALLER, P., Möglichkeiten von Fahrtkostenvergleichen zwischen individuellem und öffentlichem Personennahverkehr aus der Sicht der Verkehrsteilnehmer und der öffentlichen Haushalte, a.a.O., S. 29 f.

Expansionskonkurrenz "auf längere Sicht keine andere Wahl zuläßt, als die Wettbewerbsfähigkeit durch Betriebsvergrößerung zu erhalten oder aus dem Markt auszuschneiden." ¹⁾

Bei öffentlichen Betrieben können Expansionsziele dagegen das Ergebnis zunehmender Leistungsaufgaben ²⁾ und technologischer Veränderungen sein, die das Betriebsgrößenoptimum hinauftreiben. Zunehmende Leistungsaufgaben können auf eine zunehmende Bevölkerungszahl und auf eine Zunahme der durchschnittlichen Nachfrage nach Versorgungsleistungen zurückzuführen sein. ³⁾ Mit zunehmender Bevölkerungsdichte ist sogar ein progressives Wachsen der Ausgaben pro Kopf zu beobachten. ⁴⁾ Verschieben technologische Veränderungen das kostenwirtschaftliche Betriebsgrößenoptimum, so müssen die Expansionsziele "mit der Bereitschaft zur Aufgabe bisheriger Selbständigkeit (also mit Vereinigungszielen)

¹⁾ OETTLER, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 26; OETTLER, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 77.

²⁾ Die ständige Zunahme der wirtschaftlichen Staatstätigkeit wurde schon von Adolph Wagner prognostiziert. Vgl. WAGNER, A., Staat in national-ökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7 (1911), Jena, S. 727 ff., hier S. 734 ff.; ders., Lehrbuch der politischen Ökonomie, 4. Hauptabtheilung: Finanzwissenschaft, 1. Theil, 3. Aufl., Leipzig, 1883, S. 76 ff.; Siehe auch RECKTENWALD, H.C., Die Finanzwissenschaft in der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts. Wachstum und Strukturwandlungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177, 1965, S. 159 ff.; TIMM, H., Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 21, 1961, S. 220 ff.; SCHMIDT, K., Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen, in: Ordo-Jahrbuch XVI (1965), S. 167 ff.; OETTLER, K., Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, a.a.O., S. 3 ff.

³⁾ Vgl. WINKLER, G., Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, a.a.O., S. 26.

⁴⁾ Vgl. ebd. S. 26.

kombiniert sein, wenn sie verwirklicht werden sollen". ¹⁾

Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele stellen insofern einen Bestimmungsfaktor des Kapitalbedarfs dar, als es ihnen zum einen darum geht, daß das im Sachapparat zur Erstellung und Verteilung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen gebundene Kapital in dem Maße erhalten bleibt, als es erforderlich ist, um der Erfüllung anstehender Aufgaben genügen zu können. ²⁾

Diese finanzielle Regeneration muß nicht durch den öffentlichen Betrieb selbst, sondern kann auch durch Kapitalzuwendungen von dritter Seite erfolgen.

Darüber hinaus können finanzwirtschaftliche Sicherungsziele Kapitalbedarf erfordern, wenn sie darauf gerichtet sind, daß der Betrieb Kapitalreserven oder verbindliche Kapitalzusagen erhält, um somit im Ernstfall gegen finanzwirtschaftliche Schwierigkeiten gewappnet zu sein.

¹⁾ Vgl. OETTL, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 77.

²⁾ Es geht also darum, das einmal eingesetzte Kapital zurückzugewinnen; vgl. auch REICHERT, H., a.a.O., S. 183.

2. Die Dringlichkeit des Kapitalbedarfs

Mit der Bestimmung der Höhe des Kapitalbedarfs, die sich bei öffentlichen Betrieben vor allem aus den staatspolitischen und marktlichen Lebensbedingungen und aus den Zielen ergibt, wird noch nichts über die Dringlichkeit des Kapitalbedarfs ausgesagt. Sie ist abhängig von der Dringlichkeit des Investitionsbedarfs und der Dringlichkeit der Deckung von Folgekosten realisierter Investitionen. ^{1) 2)} Die Dringlichkeit des Investitionsbedarfs wird durch dessen zeitliche Elastizitäten festgelegt, die Auskunft darüber geben, wie lange und ob sich die anstehenden Erneuerungen und Erweiterungen hinausschieben lassen.

Oettle unterscheidet eine produktionstechnisch-produktionswirtschaftliche und eine angebotspolitische, zeitliche Elastizität des Investitionsbedarfs. ³⁾ Durch erstere wird eine absolute, durch zweitere eine relative Dringlichkeit des Investitionsbedarfs festgelegt.

Die produktionstechnisch bedingte zeitliche Elastizität bezieht sich auf technische Gegebenheiten, die produktionswirtschaftlich bedingte zeitliche Elastizität stellt auf die Progression der Instandhaltungskosten und die Degression der Nutzleistungsmengen und -qualitäten ab, die das Hinausschieben von Investitionen mit sich bringen kann. ⁴⁾

¹⁾ Zu dem Begriff der Folgekosten siehe STEEB, G., Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Diss., Tübingen, 1962, S. VI f. und S. 1 ff.

²⁾ In diesem Zusammenhang wird unter "Kapital" Geld für Investitionen und deren Folgekosten verstanden.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 30; ders., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 49; siehe auch REICHERT, H., a.a.O., S. 208 f.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964) S. 25 ff. und S. 49 ff., hier S. 50 (Zitierweise: Eigenkapitalausstattung).

Produktionstechnisch-produktionswirtschaftliche Elastizitäten können entweder Erneuerungs- oder Überbeanspruchungselastizitäten sein. ¹⁾

Die absolute Dringlichkeit des Investitionsbedarfs ist dort groß, wo diese Elastizitäten gering sind. Produktionstechnisch gesehen sind die Elastizitäten um so geringer, je größer die Gefährdungen von Gut und Leben durch nicht vorgenommene Erweiterungen oder Erneuerungen sind und je größer die Möglichkeit ist, daß durch Überbeanspruchung oder nicht vorgenommene Erweiterung die vorgegebenen Aufgaben nicht erfüllt werden können. Produktionswirtschaftlich gesehen sind die Erneuerungs- und Überbeanspruchungselastizitäten um so geringer, je größer die Progression der Instandhaltungskosten und die Degression der Leistungsqualität ist.

Die angebotpolitisch bedingte zeitliche Elastizität richtet sich danach, welche relative Dringlichkeit die zu erzeugenden öffentlichen Leistungen untereinander und gegenüber privaten aufweisen. ^{2) 3)} Die Rangordnung öffentlicher gegenüber privaten Leistungen wird durch die Bedeutung der Leistungen im gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmen festgelegt. Eine Vorrangstellung kommt den Leistungen dann zu, wenn durch sie unverzichtbare Grundfunktionen des wirtschaftlichen Lebens erfüllt werden. Diese Grundfunktionen werden in Bereichen des Verkehrs, der Energie- und Wasserversorgung und der Nachrichtenübermittlung,

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 30.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 50.

³⁾ Über die relative Dringlichkeit öffentlicher Investitionen vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, hrsg. von H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 186 ff., hier S. 218.

also in Bereichen, in denen die öffentlichen Betriebe tätig sind, erfüllt.

Investitionen in diesen Bereichen können nicht oder nur in geringem Maße verschoben werden, weil sie eine wichtige Grundlage des volkswirtschaftlichen Wachstums darstellen und sich daher als "Vorausinvestitionen" am voraussichtlichen Wachstum derart ausrichten müssen, daß keine volkswirtschaftlichen Engpässe entstehen und die Leistungs- und Versorgungspflicht erfüllt werden kann. ¹⁾

Die angebotspolitisch bedingte Elastizität ist im Vergleich zu jener der privaten Unternehmungen gering; denn die Leistungen der öffentlichen Betriebe stellen eine wichtige, wenn nicht lebensnotwendige Grundlage des volkswirtschaftlichen Wachstums dar. Sie sind für die industrielle Erzeugung unentbehrlich und werden für den privaten Konsum als unabdingbar angesehen. ²⁾

Unterschiedliche Dringlichkeitsstufen bestehen jedoch nicht nur zwischen öffentlichen und privaten Investitionen, sondern auch unter den einzelnen geplanten öffentlichen Investitionen. Diese bedürfen für jeden einzelnen öffentlichen Betrieb im Rahmen der Konkretisierung des öffentlichen Zielsystems der Festsetzung durch legitimierte Organe.

Zusammenfassend soll nochmals hervorgehoben werden, daß der Kapitalbedarf für Investitionen um so dringlicher ist, je geringer die zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs sind. Die Dringlichkeit des Kapitalbedarfs wird jedoch auch durch die Dringlichkeit der Deckung von Folgekosten festgelegt. Die Folgekosten ergeben sich daraus, daß jede Investi-

¹⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, a.a.O., S. 113; STEINCKE, H., Probleme der Finanzierung in der kommunalen Wirtschaft, a.a.O., S. 88.

²⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 109.

tion Kosten nach sich zieht, die solange anfallen, wie die Investition besteht. Diese Folgekosten fallen laufend an. Von ihrer Deckung hängt der fortlaufende Produktionsprozeß ab. Der durch sie bestimmte Kapitalbedarf besitzt also, relativ gesehen, den höchsten Grad der Dringlichkeit. ¹⁾

3. Die Deckung des Kapitalbedarfs

Um auf die Finanzierung als Deckung des Kapitalbedarfs näher eingehen zu können, erscheint es uns erforderlich, zunächst eine rechentechnische Erklärung des Kapitalbedarfs vorzunehmen.

Die Verwirklichung der Ziele öffentlicher Betriebe erfordert die Beschaffung von Produktionsfaktoren, die Kombination von Produktionsfaktoren und die Verwertung der erstellten Leistungen. Diesem durch Beschaffung und Angebot ²⁾ von Gütern und Diensten festgelegten Lei-

¹⁾ Es kann hier von einer "Fortsetzungsdringlichkeit" gesprochen werden.

²⁾ Im Zusammenhang mit den Leistungen öffentlicher Betriebe wird von Angebot gesprochen, während bei Leistungen privater Unternehmen der Begriff Absatz verwendet wird. Dadurch sollen die prinzipiellen Unterschiede zwischen Leistungsabsicht und Leistungsverwertung in Unternehmungen und Betrieben terminologisch berücksichtigt werden. Vgl. OETTLE, K., Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), H. 10, S. 217 ff. und S. 241 ff., hier S. 219 (Zitlerweise: Gebührenpolitik).

stungsstrom steht ein entsprechender Zahlungsstrom in Form von Einnahmen und Ausgaben gegenüber. ¹⁾

Bei leistungsbezogenem Zahlungsstrom erfolgen die Einnahmen in der Regel erst nach den Ausgaben, da der betriebliche Leistungsprozeß Zeit erfordert. Wenn davon ausgegangen werden kann, daß die Leistungseinnahmen die Leistungsausgaben nach einem bestimmten Zeitraum zu decken vermögen, dann gilt es, nur die zeitliche Diskrepanz zwischen Leistungseinnahmen und Leistungsausgaben zu überbrücken. Hierzu benötigt der Betrieb finanzielle Mittel auf Zeit, d.h. es besteht Kapitalbedarf. ²⁾

¹⁾ Nach Johns können aufgrund der Zahlungsströme vier Einnahmen- und Ausgabenpaare unterschieden werden:

- "1. Ertragseinnahmen, denen Aufwandsaufgaben gegenüberstehen,
2. Vorratsausgaben, die allmählich über Vorratseinnahmen zu Aufwandsausgaben werden,
3. Schuldeinnahmen, die später Tilgungsausgaben auslösen,
4. Forderungsausgaben, die später zu Tilgungseinnahmen führen."

JOHNS, R., Kameralistik - Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, in: Die Handelshochschule - Die Wirtschaftshochschule, Wiesbaden, 1951, S. 12 ff., hier S. 18; ders., Kombinierte Finanz- und Handelsrechnung im Kameralstil, in: ZfhF, NF, 2. Jg. (1950), H. 9, S. 407 ff., hier S. 415. Siehe auch OETTLE, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, Sonderdruck aus: Zentrallehrgang 1967, hrsg. von der Studienstiftung der Verwaltungsleiter deutscher Krankenanstalten e.V., Bd. 17, Kulmbach, o.J., S. 7.

Eine Zusammenfassung der Einnahmen und Ausgaben nach anderen Gesichtspunkten wird von Heinen vorgenommen. Er unterscheidet zwischen "kapitalbedarfsrelevanten" und "kapitaldeckungsrelevanten" Zahlungen. Erstere unterteilen sich in "kapitalbindende" Ausgaben und "kapitalfrei-setzende" Einnahmen, letztere können "kapitalzuführende" Einnahmen und "kapitalentziehende" Ausgaben sein. Hierzu und zur weiteren Unterteilung vgl. HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 67 f.

²⁾ Vgl. WITTE, E., Die Finanzwirtschaft der Unternehmung, in: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre in programmierter Form, hrsg. von H. Jakob, Wiesbaden, 1969, S. 510; HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 67.

Vermögen die Leistungseinnahmen nach einer bestimmten Zeit die Leistungsausgaben nicht zu decken, entsteht ein "Verlust", der zusätzlichen Kapitalbedarf zur Folge hat.

Während bei privaten Unternehmen in der Regel davon ausgegangen werden kann, daß die Leistungseinnahmen die Leistungsausgaben mindestens decken, so trifft diese Annahme nur für einen Teil der öffentlichen, nämlich für die Aufwanddeckungs- und Verzinsungsbetriebe zu. Die Zuschußbetriebe haben jedoch laufend Kapitalbedarf, der nicht nur auf eine zeitliche Diskrepanz zwischen Leistungseinnahmen und Leistungsausgaben, sondern auch auf ein fundamentales Ungleichgewicht zwischen beiden Zahlungskategorien zurückzuführen ist. Dieser Sachverhalt ist nicht durch eine schlechte Wirtschaftsführung, sondern durch das Wesen der öffentlich-betrieblichen Tätigkeit zu erklären. Die öffentlichen Betriebe bieten ihre Leistungen nicht an, um Gewinne zu erwirtschaften, sondern um Bedarf zu decken; daher kann es sein, daß die durch Entgelte festgelegten Leistungseinnahmen unter den Leistungsausgaben liegen. Bei öffentlichen Betrieben müssen die Entgelte nicht nach dem Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung festgelegt werden. ¹⁾

Es sind daher vielfach zusätzliche Einnahmen - Einnahmen, die nicht aus der Verwertung der betrieblichen Leistungen stammen - erforderlich, diesen Kapitalbedarf zu decken. Zusätzliche Einnahmen sind solche, die sich aus Kreditaufnahmen ergeben,²⁾ und solche, die durch Eigen-

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, a.a.O., S. 14.

²⁾ Johns bezeichnet diese Einnahmen auch als Schuldeinnahmen; JOHNS, R., Die Vollrechnung der Gemeinden, in: ZfhF, 32. Jg. (1938), S. 145 ff. und S. 193 ff., hier S. 149.

tümerhaushalte dem Betrieb endgültig zugeleitet wurden. ¹⁾

In der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Literatur wird in der Regel nur die Kapitalbeschaffung ²⁾ für einmalige oder seltene Anlässe im Betriebsgeschehen, wie sie beispielsweise die Gründung, Umgründung, Betriebserweiterung und Fusion darstellen, behandelt, während die laufende Finanzierung nicht als Problem gesehen wird und daher auch wenig eingehend behandelt wird, ³⁾ da bei privaten Unternehmungen davon ausgegangen werden kann, daß die Ausgaben für Gehälter, Löhne, Rohstoffe durch die Einnahmen über Verkaufserlöse oder sonstige Erlöse, die auf die Umsatztätigkeit zurückzuführen sind, gedeckt werden können.

Bei öffentlichen Betrieben können jedoch Beeinflussungs- und Belastungsziele diese kostendeckenden Entgelte verbieten, so daß auch die laufende Finanzierung besonderer Unterscheidung bedarf; unter der laufenden Finanzierung ist dabei die Kapitalbeschaffung für täglich oder periodisch wiederkehrende Bedarfsfälle zu verstehen. ⁴⁾ Maßnahmen der laufenden

¹⁾ Die durch Kreditaufnahme erhaltenen Mittel sind durch Rückzahlungsverpflichtungen belastet, sie können als Bestreitungsmittel bezeichnet werden, während die Einnahmen aus dem Leistungsprozeß und endgültig im Betrieb verbleibende Einnahmen von dem Eigentümerhaushalt Deckungsmittel genannt werden können.

Zu den Begriffen Bestreitungsmittel und Deckungsmittel siehe u.a. REICHERT. H., a.a.O., S. 8 ff.

²⁾ Statt von Kapitalbeschaffung kann auch von "Kapitalaufbringung" gesprochen werden. Vgl. OETTL, K., Selbstfinanzierung, in: HdB, Bd. III, 3. Aufl., Stuttgart, 1960, Sp. 4867 ff., hier Sp. 4868.

³⁾ Vgl. BECKMANN, L., Finanzierung, in: HdB, 2. Bd., 3. Aufl., Stuttgart, 1957/58, Sp. 1830 ff., hier Sp. 1831.

⁴⁾ Vgl. LABS, W., Finanzierungsprobleme der öffentlichen Verkehrsunternehmen und Deckung ihres Aufwands, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 92 ff., hier S. 93; FETTEL, J., Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren, in: Finanzarchiv, Bd. 20, NF, 1959/60, S. 250 ff., hier S. 251.

Finanzierung sind demzufolge vor allem die Beschaffung von flüssigen Mitteln für den jeweiligen Zahlungsbedarf. In diesem Sinne könnte auch die Festsetzung der Entgelte für betriebliche Leistungen Gegenstand der Finanzierung sein.

Soweit der laufende Kapitalbedarf nicht durch Entgelte gedeckt werden kann, müssen die Eigentümerkörperschaften öffentlicher Betriebe entweder immer wieder neue Kapitaleinlagen leisten oder laufende Zuschüsse gewähren, um verbrauchtes Kapital zu ersetzen. Diese beiden Fälle der Sicherung des Kapitalbestands können jedoch nur rechentechnisch unterschieden werden. Kapitaleinlagen bzw. Zuschüsse dieser Art sind im Grunde nichts anderes als Entgelte, die jedoch nicht unmittelbar von den Konsumenten der Leistungen erbracht werden.

II. Möglichkeiten und Grenzen der Mittelbeschaffung öffentlicher Betriebe

Im vorangehenden Abschnitt dieser Arbeit wurden die Möglichkeiten einer Kapitalbeschaffung öffentlicher Betriebe über die Entgelte, über die Eigentümer und über den Kreditmarkt bereits angeschnitten.¹⁾

Es soll die Aufgabe der folgenden Abschnitte sein herauszuarbeiten, in welchem Ausmaß die öffentlichen Betriebe auf die einzelnen Finanzierungsquellen zurückgreifen können und sollen, um dann die Frage nach den Maßstäben einer rationalen Finanzierung öffentlicher Betriebe zu stellen, die das Problem des Verhältnisses der einzelnen Finanzierungsarten zueinander umfaßt.

1. Finanzierung über Entgelte

Der Finanzierung öffentlicher Betriebe über Entgelte kommt grundsätzlich andere Bedeutung zu als der Finanzierung der kaufmännischen Wirtschaft mit Hilfe von Entgelten. Bevor jedoch auf diesen Sachverhalt näher eingegangen werden kann, müssen wir einige Begriffe klären.

Wie in der privaten Wirtschaft sind auch die Entgelte öffentlicher Betriebe an den Absatz von Leistungen gebunden. Sie stellen hier jedoch im allgemeinen keine über Angebot und Nachfrage zustandekommenden Preise dar, sondern werden aufgrund von politischen Vorstellungen erhoben. Sie können jede Höhe zwischen den beiden Extremfällen der kostenlosen und der

¹⁾ Wir wollen also nicht neue Finanzierungsformen wie "leasing" und "factoring" behandeln, sondern nur herkömmliche Finanzierungsquellen näher untersuchen.

kostendeckenden Abgabe einnehmen. ¹⁾ In ersterem Fall werden die erstellten Leistungen an die Konsumenten ohne spezielles Entgelt weitergegeben; die Kosten müssen dabei durch Steuern (generelles Entgelt) gedeckt werden; in letzterem Fall müssen die Bedarfsträger durch die speziellen Entgelte für die Güter und Dienste, die ihnen zufließen, die vollen Kosten einschließlich der Verzinsung des eingesetzten Kapitals tragen. ²⁾

Die Entgelte im öffentlich-wirtschaftlichen Bereich nehmen somit eine Zwischenstellung zwischen den marktwirtschaftlich zustandekommenden Preisen ³⁾ und den verwaltungswirtschaftlich festgesetzten, zwangsweise und ohne Bezug auf individuelle Gegenleistungen erhobenen Steuern ein. ⁴⁾ Im folgenden sollen daher unter Entgelten Gegenleistungen für bestimmte öffentliche Leistungen, zu deren ganzer oder teilweiser Kostendeckung sie beitragen, verstanden werden. ⁵⁾

¹⁾ Es ist sogar denkbar, daß die Entgeltfestsetzung kostenüberdeckend erfolgt. Doch dann muß sie aus öffentlich-wirtschaftlichen Belastungszielen oder Beeinflussungszielen heraus vorgenommen und besonders begründet werden. Eine kostenüberdeckende Entgeltfestsetzung darf nicht aus Rentabilitätsgründen erfolgen. Wir werden auf die durch Belastungsziele und Beeinflussungsziele bestimmte Entgeltfestsetzung noch später eingehen.

²⁾ HEIDERMAN, H. und SCHIEB, B., Das Problem des Kapitaldienstes der öffentlichen Hand, Göttingen, 1959, S. 32 f.

³⁾ Zu dem Begriff des Preises siehe JAKOB, H., Preispolitik, 2. Aufl., Wiesbaden, 1971, S. 13 f.

⁴⁾ SEEGER, R., Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Zur Bemessung von Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 62. Jg. (1961), H. 10, S. 217.

⁵⁾ Zum Begriff der Entgelte in der öffentlichen Wirtschaft siehe auch OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 218; FETTEL, J., Die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren, a.a.O., S. 250; SEEGER, J., Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen?, a.a.O., S. 217 ff., hier S. 217; ZEITEL, G., Gebühren, in: HdSw., 4. Bd. Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1965, S. 227 ff.

Die Einnahmen aus dem Leistungsabsatz können zur Finanzierung von laufenden Ausgaben oder von selten wiederkehrenden beziehungsweise einmaligen Ausgaben verwendet werden. In welchem Maße dies möglich ist, hängt davon ab, welche Höhe die Entgelte besitzen. ^{1) 2)}

Von der öffentlich-wirtschaftlichen Praxis und von der Gesetzgebung werden häufig Regeln zur Festsetzung der Höhe von Entgelten vorgegeben. Wir wollen uns im folgenden fragen, ob solche Entgeltregeln praktikable Maßstäbe für die Entgeltfestsetzung abgeben können. Wir wollen dann darauf eingehen, ob die öffentlich-wirtschaftlichen Entgelte Forderungen zu entsprechen vermögen, die dem öffentlich-betrieblichen Zielsystem entspringen. Erst danach vermögen wir die Frage zu beantworten, welchen Beitrag die öffentlich-wirtschaftlichen Entgelte zur Finanzierung öffentlicher Betriebe leisten können, d.h. inwieweit sie die finanziellen Mittel für die laufende Finanzierung sichern können und ob sie es gestatten, daß auch für Sonderfälle der Finanzierung Mittel bereitgestellt werden. Der Anteil der Kosten- bzw. Aufwandsdeckung durch Entgelte ist nämlich entscheidend dafür, in welchem Ausmaß der Betrieb auf andere Finanzierungsquellen (Finanzierung über den Kapitalmarkt oder über die Eigentümer) zurückgreifen muß.

-
- ¹⁾ Neben der Entgelthöhe können auch noch die Bemessungsbasis und die Erhebungsweise für die Finanzierung aus Entgelten eine gewisse Bedeutung haben. Wir wollen im folgenden jedoch nicht darauf eingehen. Siehe hierzu OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 242.
- ²⁾ Stellt man die Frage nach der Entgelthöhe, so wird nicht nur die Bedeutung der Finanzierung durch Entgelte angesprochen, sondern es werden auch Fragen nach erforderlichen finanziellen Beziehungen zu Eigentümerkörperschaften oder zum Kreditmarkt aufgeworfen. Das Interdependenzproblem bei der Entgeltfestsetzung wird durch Schüler hervorgehoben; vgl. SCHÜLER, Zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 19.

a) Öffentlich-wirtschaftliche Entgeltregeln

Öffentlich-wirtschaftliche Entgeltregeln werden durch das Äquivalenzprinzip, durch wohlfahrtstheoretische Überlegungen und durch das Kostendeckungsprinzip, dem seinerseits das Motiv der Eigenwirtschaftlichkeit im engeren Sinne zugrundeliegt, bestimmt.

Das Äquivalenzprinzip, das den Grundsatz der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung festlegt, wurde von der Rechtsprechung in Auslegung einschlägiger Vorschriften für öffentlich-wirtschaftliche Bereiche entwickelt. ¹⁾ Als Maßstäbe für die Höhe des Entgelts werden häufig der wirtschaftliche Vorteil (Nutzen), den das betreffende Gut stiftet, oder die anteiligen Kosten angegeben. ²⁾

Die Kosten sollen jedoch nicht nur ein Maßstab für die Entgeltbemessung nach dem Äquivalenzprinzip sein, sie sollen auch die Richtlinie für die Festlegung der Entgelte nach dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im engeren Sinne und nach dem von der Wohlfahrtstheorie angestrebten Wohlfahrtsoptimum darstellen.

Es ist daher unsere Aufgabe zu erörtern, ob Nutzen und Kosten überhaupt einen Maßstab für die Entgeltfestsetzung abgeben können und inwieweit sich daher die genannten Entgeltregeln als praktikabel erweisen. ³⁾

¹⁾ Vgl. BAROCKA, E., Betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Festsetzung von Entgelten für öffentliche Abwasseranlagen, in: Der Gemeindehaushalt, 61. und 62. Jg. (1960 und 1961), H. 12 bzw. 1, S. 265 ff. bzw. 1 ff., hier S. 5 (Zitierweise: Entgeltfestsetzung); zum Äquivalenzprinzip siehe auch ISENBERG, G., Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Wechselbeziehungen zwischen Verkehr und Städtebau, in: Gemeindegewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Johns, hrsg. v. L. Mühlhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 105 ff., insb. S. 117 ff.

²⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 122; BAROCKA, E., Entgeltfestsetzung, a.a.O., S. 5; SEEGER, R., Zulässige und zweckmäßige Maßstäbe bei Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 62. Jg. (1961), S. 103 ff.

³⁾ Siehe hierzu auch THIEMEYER, T., Kosten als gesellschaftliche Bedeutungsgröße, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg. (1968), S. 193 ff.

Der Ermittlung des Nutzens als Maßstab stehen erhebliche Schwierigkeiten gegenüber, da seiner Meßbarkeit sehr enge Grenzen gesetzt sind. Diese Problematik der Messung des Nutzens kann im wesentlichen wie folgt charakterisiert werden: ¹⁾

- a) Der Nutzen eines Gutes kann nicht von dem anderer isoliert werden, wenn er gemessen werden soll.
- b) Er wird auf mehreren qualitativ verschiedenen Bedürfnisebenen empfunden, er ist also "mehrdimensional" und kann nicht mit einem Maßstab gemessen werden.
- c) Es gibt keine objektive ökonomische Skala, in der sich der Nutzen feststellen ließe; wenn überhaupt, dann ist nur eine subjektive Messung möglich.
- d) Von Subjekt zu Subjekt kann der Nutzen eine unterschiedliche Wertung erfahren.

Schon aus diesen Gründen ist ersichtlich, daß nach dem Nutzen bemessenen Entgelten mehr oder weniger große Willkür anhaften muß.

Sie können zudem ungerecht sein, wenn sich nämlich der Nutzen umgekehrt proportional zum Einkommen verhält; denn das würde bedeuten, daß hohe Einkommen geringen Nutzen aus den Leistungen ziehen, während niedrige Einkommen einen hohen Nutzen empfangen, wofür sie entsprechend dem Nutzenkonzept auch hohe Entgelte bezahlen müßten. ²⁾

¹⁾ Vgl. WEBER, W. und STREISSLER, E., Nutzen, in: HdSw., Bd. 8, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1964, S. 5 f.; HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 50 f.

²⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 52; SCHMÖLDERS, G., Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1965, S. 291.

Diese grundsätzlichen Mängel, die einer Entgeltfestsetzung nach dem Nutzen anhaften, haben zur Folge, daß der Nutzen im Grunde nur eine vage Orientierung für die Entgeltfestsetzung sein kann. ¹⁾

Im Hinblick auf die hinsichtlich der Finanzierung bedeutsame Frage nach der Kostendeckung kann bei den nach dem Nutzen vorgenommenen Entgeltfestsetzungen keine Aussage getroffen werden. Es ist möglich, daß die Entgelte die Kosten nicht zu decken vermögen, auf der anderen Seite kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß kostenüberdeckende Entgelte bemessen werden. ²⁾ Das wird um so weniger der Fall sein, je größer die Menge der erstellten Leistungen ist, da nach dem 1. Gossenschen Gesetz der Grenznutzen eines Gutes mit wachsender Bedürfnisbefriedigung abnimmt.

Im Gegensatz zur Bemessung der Entgelte nach dem Nutzen scheint jedoch eine Festlegung nach den Kosten praktikabel zu sein, da Kosten einer Quantifizierung unterliegen. Als entgeltbestimmende Kosten werden Durchschnittskosten (Stückkosten) und Grenzkosten benannt. Doch wie zu zeigen sein wird, ergeben sich auch bei einer nach Kosten vorgenommenen Entgeltfestlegung grundsätzliche Einwände, soweit sie die Grenzkosten betreffen, und es ergeben sich Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Stückkosten.

Die Forderung nach einer Deckung der Durchschnittskosten der angebotenen Leistungen durch die jeweiligen Entgelte entspringt letztenendes dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im engen Sinn, welches die Kostendeckung

¹⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 122.

²⁾ Vgl. ZEITEL, G., Gebühren, a.a.O., S. 229.

in einem Betrieb durch die Einnahmen aus der betrieblichen Tätigkeit postuliert. ^{1) 2)} Das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im weiten Sinn läßt es dagegen zu, daß die Entgelte für eine Art dervom Betrieb erstellten Leistung kostenunterdeckend sind, wenn dafür eine andere Art erstellter Leistungen mit entsprechend kostenüberdeckenden Entgelten belegt wird.

Eine Entgeltfestsetzung nach dem Kostendeckungsprinzip im strengen Sinn fordert also, daß sich die Entgelte an den Durchschnittskosten (durchschnittliche Stückkosten, Kosten je Leistungseinheit) zu orientieren haben. Der auf diese Weise scheinbar so eindeutig festgelegte Kostenpreis ist jedoch eine weitgehend unbestimmte, bzw. schwer bestimmbare Größe. ^{3) 4)} Ein erstes wichtiges Problem ist jenes der Kostenerfassung. Es sollen sämtliche Kosten umschlossen werden. Zu ihnen gehören nicht nur kalkula-

-
- ¹⁾ Vgl. EICHHORN, S., Preisbildung im Krankenhaus, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7, 1964/65, S. 229 ff., hier S. 232.
- ²⁾ Das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im weiten und sachgerechten Sinn fordert, daß Entgelte für die betrieblichen Leistungen nicht unbedingt aus Leistungsentgelten von den Konsumenten stammen; der Ausgleich kann auch von dritter Seite, insbesondere von den Eigentümerkörperschaften erfolgen. Diese Abgeltungen stellen Äquivalente für den gesellschaftlichen Nutzen dar, den die öffentlichen Leistungen stiften; vgl. OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 38.
- ³⁾ Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 145; INTERNATIONALE FORSCHUNGS- UND INFORMATIONSTELLE FÜR GEMEINWIRTSCHAFT (IFIG), WISSENSCHAFTLICHE KOMMISSION, Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7 (1964/65), S. 254 ff., hier S. 256 (Zitierweise: IFIG).
- ⁴⁾ Im folgenden kommt es nur darauf an, die Probleme der Kostenbestimmung kurz darzustellen. Ausführlich nimmt u.a. THIEMEYER, T., (Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 145 ff.) zu dieser Problematik Stellung.

torische Kosten herkömmlicher Art, insbesondere ein Ansatz für die Eigenkapitalverzinsung, ¹⁾ sondern auch die sozialen Kosten. ²⁾

Während die Frage, welche kalkulatorischen Kosten als Ausgangspunkt der Berechnung der Durchschnittskosten herangezogen werden sollen, ein zu lösendes definitorisches Problem ist, geht es bei den sozialen Kosten darum, daß sich diese Kosten nicht oder nur teilweise erfassen lassen. ³⁾

Bleiben sie unberücksichtigt, so müssen Entgelte, die nach dem Durchschnittskostenprinzip festgelegt werden, notwendigerweise zu niedrig sein. Ein gewisser kompensatorischer Effekt mag jedoch darin bestehen, daß auch nicht die sozialen "Erträge" (social benefits), die den Benutzern nicht allein zugute kommen, in den Entgelten berücksichtigt werden.

Ein Teilproblem der Erfassung der Gesamtheit der Kosten besteht außerdem in der Bewertung der Kosten, die gerade im öffentlichen Bereich vielfach noch nicht hinreichend gelöst ist. ⁴⁾ Hierzu gehört auch die Aufgabe, die jeweiligen Anschaffungs- und Herstellungskosten zu periodisieren. Dafür ist es erforderlich, daß schon zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme voraus-

¹⁾ Vgl. für viele, WINCKELMANN, H., Gebührengestaltung in gemeindlichen Einrichtungen, in: Der Städtetag, Juni 1950, S. 235; FRÖHNER, E., Grundsätze der Kostendeckung bei den Gebührenhaushalten der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 59. Jg. (1958), H. 7, S. 122 ff., hier S. 123 ff.; KIRSCHKE, R., Die Preisbildung in den öffentlichen Häfen, in: DÖW, Jg. 7 (1956), H. 2, S. 26 ff.

²⁾ Vgl. für viele KAPP, K.W., Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen - Zürich, 1958; ders., Sozialkosten, in: HdSw., 9. Bd. Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1956, S. 524 ff.; LAUSCHMANN, E., Zur Frage der "social costs", in: Jahrbuch für soziale Wissenschaft, Bd. 4, 1959, S. 193 ff.; THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 192 ff.

³⁾ Vgl. THIEMEYER, T., Thesen zur Preisbildung in der Binnenverkehrswirtschaft, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7, 1964/1965, S. 244 ff., hier S. 245.

⁴⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 53.

bestimmt wird, wie lange die entsprechenden Potentialfaktoren (z.B. Gebäude, Maschinen, Fahrzeuge) im Betrieb Verwendung finden werden. Diese Voraussicht ist aufgrund der Ungewißheit der zukünftigen Produktions- und Marktlage nur begrenzt möglich. ¹⁾ Die erforderlichen Schätzungen entsprechen in den seltensten Fällen der Wirklichkeit, was entsprechende Folgen mit sich bringt.

Wurde beispielsweise die Nutzungsdauer überschätzt, so bedeutet dies, daß die Abschreibungen zu niedrig vorgenommen wurden und daß die Entgelte entsprechend zu niedrig veranschlagt waren. ²⁾

Die Unbestimmtheit der Durchschnittskosten ergibt sich, abgesehen von den Schwierigkeiten der Kostenerfassung, auch aus dem Problem der Zurechnung (Aufteilung) der bei verbundener Produktion entstehenden gemeinsamen Kosten zu den einzelnen vom Betrieb erstellten Leistungen. ³⁾ Dieses in der Betriebswirtschaftslehre ausführlich diskutierte Problem tritt nicht nur bei Anlagen auf, sondern auch bei Verwaltungsleistungen von Personen, wenn deren Tätigkeit nicht eindeutig einzelnen, vom Betrieb angebotenen Gütern oder Dienstleistungen zugeordnet werden kann. ⁴⁾

¹⁾ Vgl. z.B. FALLER, P., Determinanten des preispolitischen Spielraums öffentlicher Betriebe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen, 1970, S. 176 ff., hier: S. 179, (Zitierweise: Determinanten).

²⁾ Vgl. ebd. S. 179.

³⁾ Zum Zurechnungsproblem vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 148 ff.; SCHMIDT, G., Preisbildung öffentlicher Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7, 1964/65, S. 224 ff., hier S. 225.

⁴⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 53.

Die Zurechnung kann vor allem gemäß dem Veranlassungs- oder dem Nutzungsprinzip erfolgen. ¹⁾ Auch diese Zurechnungsprinzipien vermögen jedoch die gemeinsamen Kosten den Leistungseinheiten nicht eindeutig zuzuordnen. Das liegt sowohl an praktischen als auch an theoretischen Schwierigkeiten, die auch bei einer noch so großen Verfeinerung des betrieblichen und des volkswirtschaftlichen Rechnungswesens nicht behoben werden können. ²⁾

Die Zurechnung der Kosten wird um so schwieriger, je größer die Unternehmen sind und je vielgestaltiger die Art der angebotenen Leistungen ist. Die Zurechnung ist somit zum großen Teil eine Ermessensfrage. Daraus ergibt sich, daß auch voneinander abweichende Entgelte für ein und dasselbe Produkt für sich in Anspruch nehmen können, als "kostenecht" zu gelten. Der entgeltpolitische Spielraum ist dabei um so weiter, je größer der Block der gemeinsamen Kosten ist. ³⁾ Objektiv "richtige" durchschnittliche Stückkosten können daher nicht bestimmt werden. ⁴⁾

Trotz der aufgezeigten Einwände gegen die Durchschnittskosten kann eine an ihnen vorgenommene Orientierung bei der Entgeltbestimmung jedoch eine wichtige Entscheidungshilfe sein. ⁵⁾

¹⁾ Vgl. FALLER, P., Determinanten, a.a.O., S. 180 ff.; RIEBEL, P., Die Fragwürdigkeit des Verursachungsprinzips im Rechnungswesen, in: Rechnungswesen und Betriebswirtschaftspolitik, Festschrift für G. Krüger, hrsg. von M. Layer und H. Strebel, Berlin, 1969, S. 49 ff.

²⁾ Vgl. IFIG, a.a.O., S. 256; SCHMIDT, G., Preisbildung öffentlicher Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung, a.a.O., S. 225.

³⁾ Faller zeigt in dem genannten Aufsatz anhand von Beispielen die Größe des preispolitischen Spielraumes auf; vgl. FALLER, P., Determinanten, a.a.O., S. 180.

⁴⁾ Vgl. IFIG, a.a.O., S. 256; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 39.

⁵⁾ Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 174 f.; IFIG, a.a.O., S. 257.

Eine weitere Entgeltregel ergibt sich aus der Forderung, die Entgelte so zu bemessen, daß sie den langfristigen Grenzkosten entsprechen; bei diesen handelt es sich im Prinzip um nichts anderes als um langfristige Durchschnittskosten. ^{1) 2)} Sie ergeben sich aus einem Kosten-niveau, das bestehen würde, "wenn die gesamten technischen Anlagen des Betriebes modernisiert werden, damit das Unternehmen seine für absehbare Zeit optimale Kapazität erreicht". ³⁾ Nach den langfristigen Grenzkosten festgelegte Entgelte haben daher den Vorzug, daß auch die zukünftige Versorgung zum gleichen Preis sichergestellt ist. ⁴⁾

Langfristige Grenzkosten unterliegen grundsätzlich denselben Einwänden wie die Durchschnittskosten. Die Bestimmung objektiv kostenechter Entgelte wird jedoch weiter dadurch erschwert, daß im Hinblick auf die Perio-disierung mit noch mehr Unsicherheitsfaktoren als bei Durchschnitts-kosten gerechnet werden muß, da es sich um fiktive, in die Zukunft ver-schobene Kosten handelt.

Eine weitere Regel für das Preisgebaren öffentlicher Betriebe kann auch in der Bindung der Entgelte an die kurzfristigen Grenzkosten bestehen. ⁵⁾ Grenzkosten ergeben sich aus dem Zuwachs an Kosten, die

¹⁾ Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 73, S. 123, S. 127, S. 220; ders., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 553 f.; Zum Begriff der langfristigen Grenzkosten siehe auch LÖSEN-BECK, H.-D., a.a.O., S. 63.

²⁾ Genau genommen, entsprechen sich langfristige Grenzkosten und lang-fristige Durchschnittskosten nur dann, wenn die Durchschnittskosten-minima bei den einzelnen Betriebsgrößen gleich sind. Vgl. THIEMEYER, T., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Ge-meinwirtschaft, 34. Jg. (1965), H. 4, S. 545, hier S. 553.

³⁾ IFIG, a.a.O., S. 259.

⁴⁾ Vgl. IFIG, a.a.O., S. 252.

⁵⁾ Ein Vertreter dieser Meinung ist z.B. LÖSENBECK, H.D., (a.a.O., S. 9 ff.).

durch die Produktion einer zusätzlichen Leistungseinheit entstehen. Da dabei von einer bestehenden Anlage ausgegangen wird, handelt es sich bei dem Kostenzuwachs um ausschließlich variable Kosten. ¹⁾ Das Grenzkostenprinzip fordert nun, die Ausbringung derart zu bemessen, daß die Grenzkosten gleich dem auf dem Markt erzielten Entgelt (Grenzerlös) sind. Bei dem Grenzkostenprinzip handelt es sich also im Grunde weniger um eine Entgeltregel als um eine Ausbringungsregel. ²⁾

Durch die Anwendung des Grenzkostenpreisprinzips soll erreicht werden, daß die Produktionsfaktoren, die Produktion und die Nachfrage optimal koordiniert sind. ³⁾ Das Verhältnis der Grenzkosten zu den Durchschnittskosten ist von der Ausnützung der betrieblichen Kapazität abhängig: bei unausgenützter Kapazität liegen die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten. Entsprechen die Entgelte den Grenzkosten, entstehen also Verluste; Gewinne entstehen bei einer über das Betriebsoptimum hinaus in Anspruch genommenen Kapazität. Da die öffentlichen Betriebe jedoch aufgrund von Vorsorgezielen häufig hohe Reservekapazitäten aufrecht erhalten müssen, entstehen bei der Anwendung der Grenzkostenregel auf die Entgelte im allgemeinen Verluste. ⁴⁾

Die Forderung der Bindung der Entgelte an die Grenzkosten beruht auf dem von der Volkswirtschaftslehre entwickelten wohlfahrtstheoretischen Modell;

¹⁾ Die langfristigen Grenzkosten beziehen auch die Kosten für die Anlage ein; je länger der betrachtete Zeitraum ist, desto mehr Kosten können als variabel angesehen werden. Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 220.

²⁾ Vgl. IFIG, a.a.O., S. 258.

³⁾ Vgl. THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 33 f. und S. 77 f.

⁴⁾ Vgl. IFIG, a.a.O., S. 258; THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 223.

dabei handelt es sich um ein sehr abstraktes Modell, das jedoch in sich geschlossen und unangreifbar ist. Bei einem Abbau des Abstraktionsgrades und bei einer Anpassung an die Realität zeigt sich allerdings, daß ein großer Teil der vom Modell gestellten Bedingungen nicht erfüllt werden kann.¹⁾

Zusammenfassend können wir daher zur Frage der Festlegung der Entgelte an Nutzen- oder Kostengrößen feststellen, daß diesem Vorgehen große Schwierigkeiten gegenüberstehen, die vor allem auf das Problem der mangelnden Meßbarkeit von Nutzen und Kosten zurückzuführen sind. Die Praktikabilität der Entgeltbindung an Kosten- und insbesondere an Nutzengrößen wird dadurch stark eingeschränkt.

Einer Bindung der Entgelte an die Kosten steht außerdem die Forderung gegenüber, die Entgelte in den Dienst von Zielen öffentlicher Betriebe zu stellen, um so volkswirtschaftlich gewünschte Einflußnahmen zu erlauben. Soweit dies möglich ist, besteht die Frage, ob bei einer ohnehin sehr problematischen Bindung der Entgelte an Grenzkosten bzw. Durchschnittskosten nicht von einem unbedingten Festhalten an starren Entgeltregeln abgegangen werden sollte.

Im folgenden wollen wir versuchen darzustellen, inwieweit Entgeltpolitik zur Erfüllung öffentlich-betrieblicher Oberziele betrieben werden kann. Gegebenenfalls könnte sogar eine durch Oberziele geforderte Variierung von Entgelten ihre Bindung an die aufgeführten Regeln verbieten.

¹⁾ Eine Zusammenfassung dieser Bedingungen wird von HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D. (a.a.O., S. 55 ff.) vorgenommen. Siehe auch THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 220 f.

b) Entgeltpolitik öffentlicher Betriebe

Die Aufgabe der Entgeltpolitik ist es, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel derart einzusetzen, daß die gesetzten Ziele optimal erreicht werden.

Die im Rahmen der Entgeltpolitik ¹⁾ einzusetzenden Mittel können die Höhe der Entgelte, die Erhebungsweise, die Entgeltform (Einheitsentgelt oder differenziertes Entgelt) und die Bemessungsgrundlage sein. ²⁾ Wir werden im folgenden jedoch nur die zielentsprechende Festlegung der Entgelthöhe untersuchen, da diese im Rahmen der Finanzierung von besonderer Bedeutung ist. Der Wirkungsgrad der Entgeltpolitik ist dabei um so höher, je größer die Spanne ist, in der die Entgelte variiert werden können.

In der privaten Unternehmerwirtschaft ist einer aktiven Preispolitik dadurch eine Grenze nach unten gesetzt, daß auf alle Fälle Entgelte verlangt werden müssen, die die Kosten auf Dauer und im Durchschnitt decken; denn es muß davon ausgegangen werden, daß von dritter Seite keine Zuschüsse geleistet werden. Es können allerdings Teilmärkte bestehen, auf denen Unternehmen aus Gründen der Verfolgung der Gesamtrentabilität kostenunterdeckende Entgelte verlangen; das kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Unternehmung nur dann ein mit Gewinnspannen kalkuliertes Produkt verkaufen kann, wenn ein zweites Produkt bereits im Besitz der Käufer ist. Kostenunterdeckende Entgelte des zweiten Produkts werden dabei hingenommen, soweit durch die Umsatzerlöse des ersten Produkts ein entsprechender Gesamtgewinn erwirtschaftet werden kann.

¹⁾ Die Entgeltpolitik wird im Rahmen der Angebotspolitik verfolgt. Die Angebotspolitik schließt außerdem die Leistungs- (Qualitäts- und Verhaltenspolitik), sowie die Informations-, die Kredit- und die Zuteilungspolitik ein. Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 219 f.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 241 f.

Die Entgeltpolitik kann je nach den Zielen, in deren Dienst sie gestellt ist, unmittelbar externe oder interne Wirkungen haben. Betriebsexterne Wirkungen der Entgeltpolitik können im speziellen auf die Abnehmer der Leistungen öffentlicher Betriebe, auf die Träger der öffentlichen Betriebe, auf deren Arbeitnehmer, auf die Konkurrenten und Lieferanten und ganz allgemein auf die Konjunkturpolitik und Wirtschaftspolitik und deren verschiedene Zweige gerichtet sein. ¹⁾ Betriebsinterne Wirkungen der Entgeltpolitik können sich vor allem bei der Verfolgung von finanzwirtschaftlichen Erfolgs- und Sicherungszielen ergeben. ²⁾

Wir werden uns im folgenden jedoch nur mit jenen externen Wirkungen beschäftigen, die besonders im Hinblick auf die Abnehmer der Leistungen öffentlicher Betriebe durch die Verfolgung von Belastungs- und Beeinflussungszielen bewirkt werden. Um dieser Ziele willen sind öffentliche Betriebe vor allem tätig, und ihnen gegenüber sind die finanzwirtschaftlichen Sicherungs- und Erfolgsziele nur von sekundärer Bedeutung. ³⁾

¹⁾ Die Bedeutung der Entgeltbemessung für die Konjunkturpolitik kann jedoch nicht als besonders groß bezeichnet werden; siehe hierzu ZETTSCHKE, W., Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 3, 1957, S. 97 ff., hier S. 99.

²⁾ Schüler gibt eine Übersicht der Wirkungen, die bei der Preisbildung beachtet werden können; vgl. SCHÜLER, H., Zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 207.

³⁾ Auch die Wirtschaftlichkeitsprinzipien spielen für die Höhe von Entgelten keine Rolle. Vgl. für viele WEISSER, G., Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7, 1964/65, S. 197 ff., hier S. 202 f.

Wir können daher der Aussage von Heun, erst müßten Entgelte erhöht werden, um ein "Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit" zu erreichen, nicht zustimmen. Vgl. HEUN, Versorgungstarife und Rentabilität, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft IX, Finanzierung und Preisbildung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, 2. Aufl., Köln - Marienburg, 1953, S. 53; siehe auch JAKOB, A.-F., Zur Problematik der Überschußfinanzierung bei kommunalen Eigenbetrieben, in: BFuP, 13. Jg. (1961), S. 329 ff., hier S. 338.

ba) Entgeltpolitik im Dienst von Bedarfslenkungszielen

Bedarfslenkungsziele wollen, wie gezeigt wurde, die Verbrauchsmengen bestimmter Güter oder Dienstleistungen beeinflussen. Welche Höhe die Verbrauchsmengen einnehmen sollen, kann sich beispielsweise nach sozialen, hygienischen, verkehrs- und siedlungspolitischen Vorstellungen bestimmen. Es soll zunächst erörtert werden, welche Möglichkeiten die Entgeltpolitik hat, die Verbrauchsmengen zu beeinflussen. Daran anschließend sollen diese Möglichkeiten beispielhaft dargestellt und die Vorstellungen, die in der öffentlichen Wirtschaft auf eine Bedarfslenkung hinzielen können, untersucht werden.

Die Variation der Entgelte kann nur dort ein Instrument der Bedarfslenkungs politik sein, wo Benutzungsfreiheit besteht. Wo vollkommener Benutzungszwang herrscht, kann die Entgelt politik den Bedarf nicht beeinflussen. Der Bedarf wird hier durch die Zahl und die Zusammensetzung der Benutzer bestimmt. ¹⁾ Der Verbrauch wird in diesem Fall reglementiert.

Einflußmöglichkeiten bestehen jedoch dort, wo nur Anschlußzwang besteht und wo die Abnahmemenge nicht fixiert ist. ²⁾ Für die zwanglose Beeinflussung des Bedarfs spricht einmal der Grundsatz der freiheitlich-demokratischen Wirtschaftsordnung, der nur dort durchbrochen werden darf, wo zwanglose Beeinflussung des Bedarfs nicht die nach allgemeiner

¹⁾ So ergeben sich zum Beispiel der Bedarf an Volksschulen und Vorstellungen über den Raumbedarf durch die Zahl der schulpflichtigen Kinder.

²⁾ Als Beispiel dafür sind die Haushalte anzuführen, die alle an das Energieversorgungsnetz angeschlossen sind. Der Bedarf an Strom kann in dem Ausmaß beeinflußt werden, in dem er über den lebensnotwendigen Bedarf hinausgeht. Was lebensnotwendig ist, bestimmt sich vor allem auch nach dem kulturellen und zivilisatorischen Niveau. Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 220.

Auffassung erforderliche Wirkung zeigt. Zum anderen sprechen aber auch psychologische Gründe für eine zwanglose Beeinflussung.¹⁾

Die auf Beeinflussung des Bedarfs gerichtete Entgeltpolitik kann darin bestehen, die Bedürfnisse zu wecken und zur rechtzeitigen Benützung anzuregen oder dazu beizutragen. Die Beeinflussung kann entweder auf eine Zunahme des Bedarfs gerichtet sein oder eine Verringerung oder Stagnation des Bedarfs zum Ziel haben. Es kann sein, daß der Bedarf trotz der verfolgten sozialpolitischen Ziele in Grenzen gehalten werden soll oder daß unüberlegte oder unsachliche Inanspruchnahme der Güter oder Dienste verhindert werden soll.^{2) 3)} Die Stärke der möglichen Beeinflussung hängt von den Reaktionselastizitäten der Nachfrage ab.

Determinanten der Reaktionselastizitäten können vor allem Einkommensverhältnisse und Prinzipien der Wirtschaftsführung einzelner Haushalte sein; die Nachfrageelastizitäten werden weiterhin durch den relativen Anteil der Ausgaben eines Haushaltes an seinem Einkommen beeinflusst, die für bestimmte öffentliche Leistungen ausgegeben werden. Je höher der relative Anteil ist, desto größer sind auch die Möglichkeiten der Beeinflussung. Ferner können unterschiedliche Reaktionselastizitäten von

¹⁾ So ist die Bereitschaft zum Konsum bei Zwang in geringerem Maße als ohne Zwang vorhanden.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 221.

³⁾ So fordert Stoessel, die Entgelte im Bereich der Wasserwirtschaft zu erhöhen, wenn bei der bisherigen Entgelthöhe der Mehrverbrauch begünstigt wird und wenn dadurch eine Erschöpfung des örtlich verfügbaren Wasserschatzes zu befürchten ist. Vgl. STOESSEL, H., Investitionsfinanzierung für die Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft, in: DÖW, Sonderausgabe, 1958, S. 15 ff., hier S. 23.

Verbrauchergruppe zu Verbrauchergruppe bestehen. Sie können je nach der Sozialstruktur, nach der örtlichen oder regionalen Wirtschaftslage, sowie nach der Stärke traditioneller Verhaltensweisen von Ort zu Ort oder von Landstrich zu Landstrich mehr oder weniger große Unterschiede aufweisen. ¹⁾

Die Reaktionselastizitäten der verschiedenen Nachfrageschichten können sich schließlich auch aus der unterschiedlichen Nähe zur Deckung mit Substitutionsleistungen ergeben. Je eher die Möglichkeit besteht, auf solche zurückzugreifen, desto größer sind die Reaktionselastizitäten.

An einem Beispiel aus dem Bereich der Verkehrswirtschaft können drei verschiedene Nachfragergruppen aufgezeigt werden, bei denen unterschiedliche Reaktionselastizitäten in bezug auf öffentliche Verkehrsleistungen bestehen. ²⁾ So können zu einer ersten Gruppe Personen gezählt werden, die ein eigenes Kraftfahrzeug besitzen, welches sie jedoch vor allem nur zum sonntäglichen Ausflug benutzen; eine Entgelterhöhung öffentlicher Verkehrsmittel kann sie dazu veranlassen, vollends zum Eigenverkehr überzugehen.

Eine zweite Gruppe von Verkehrsteilnehmern besitzt noch kein eigenes Kraftfahrzeug. Ob sie sich aber von dem öffentlichen Verkehrsmittel abwendet, kann von dem Ausmaß der Entgelterhöhung abhängen. Kalkulatorische Erwägungen sind dann dafür entscheidend, ob öffentlichen Verkehrsleistungen nachgefragt wird. Niedrigere Entgelte als bisher können sie in der Auffassung bestärken, nicht auf den Eigenverkehr umzusteigen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Tarif- und investitionspolitische Fragen des kommunalen Personennahverkehrs, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), H. 12, S. 255 ff., hier S. 267.

²⁾ Vgl. ebd. S. 267.

Eine dritte Gruppe kann sich nicht oder nicht in absehbarer Zeit des Eigenverkehrs bedienen. Das kann aber auch auf die persönliche Konstitution oder auf gesetzliche Gründe zurückzuführen sein. Personen aus dieser Gruppe werden auf eine Veränderung der Entgelte am wenigsten reagieren, Entgelterhöhungen werden sie unter anderem dann hinnehmen müssen, wenn weite Entfernungen die Zurücklegung des Weges zu Fuß oder per Fahrrad nicht ermöglichen.

Solange die Abnehmer also dringend auf die Leistungen angewiesen sind, wird eine Entgelterhöhung nicht zu einer Verringerung der Nachfrage führen. Aber auch bei elastischer Nachfrage führen Entgeltänderungen nur dann zu Mengenänderungen, wenn sie merklich sind. Dabei können bei verschiedenen Gütern verschieden starke Preisänderungen nötig sein, um das erforderliche Maß der Merklichkeit zu erreichen. ¹⁾ Andererseits kann es sein, daß trotz einer merklichen Entgelterhöhung auch bei elastischer Nachfrage in bezug auf den Preis kein Rückgang der Nachfragemengen erfolgt. Dieser Fall kann dann eintreten, wenn von den Eigentümerhaushalten oder von den Verwaltungen öffentlicher Betriebe um Verständnis der Konsumenten geworben wurde und diese in ihrem Nachfrageverhalten eine gewisse Solidarität mit der Gemeinde entfalten. Tritt dieser Fall einer Solidarisierung nicht ein und bleibt eine negative Einstellung des Konsumenten gegen die Gebührenerhöhung, "so kann der Schaden einer Gebührenerhöhung unter Umständen größer sein, als aus der Nachfrageänderung geschlossen werden kann. Denn die Gebührenerhöhung wird als Ausdruck einer schlechten Finanzwirtschaft der

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen etwa HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 77.

Gemeinde empfunden, die nun der Bürger aus seiner Tasche finanzieren soll." ¹⁾

Grundsätzlich gilt nach dem Gesagten, daß die Beeinflussungspolitik um so wirkungsvoller betrieben werden kann, je größer der Spielraum ist, in dem die Entgelte variiert werden können. Der größte Spielraum besteht, wenn die Entgelte jede Höhe zwischen der Entgeltfreiheit und der vollen Kostendeckung einnehmen können. ²⁾

Für die Entgeltpolitik im Dienst der Beeinflussungsziele ergibt sich dort eine Grenze, wo die Träger der öffentlichen Betriebe nicht bereit sind, für die etwaigen Kosten der Durchführung von Beeinflussungszielen in Form von Zuschüssen aufzukommen.

Die Entgeltpolitik steht jedoch nicht nur im Dienst von Beeinflussungszielen, sondern auch noch im Dienst weiterer Ziele, die je nach politischer Entscheidung von untergeordneter, gleicher oder sogar höherer Bedeutung sein können. Insofern findet die durch Entgelte verfolgte Beeinflussung ihre Grenzen auch an der Abstimmung mit anderen Zielen.

¹⁾ HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 78.

²⁾ In besonders begründeten Fällen ist es auch möglich, daß Entgelte kostenüberdeckend sind. So kann es beispielsweise sein, daß im Bereich der Verkehrswirtschaft durch eine entsprechende Entgeltbemessung Dauerparkern mit kostenüberdeckenden Entgelten begegnet werden soll. Vgl. OETTL, K., Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik, in: Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 43 ff., hier S. 47.

bb) Entgeltpolitik im Dienst von Belastungszielen

Belastungsziele geben, wie an anderer Stelle ausgeführt wurde, darüber Auskunft, in welchem Ausmaß die Kosten von den Abnehmern öffentlicher Leistungen getragen werden müssen. Die Belastung soll hier als Relation der Entgelthöhe zum Einkommen der Entgeltzahler definiert werden.¹⁾ Als Instrument der Belastungspolitik wird hier die Entgelthöhe bezeichnet, während andere absatzpolitische Instrumente (wie beispielsweise die Werbung) nur indirekt auf die Belastung Einfluß haben, indem sie die Gestalt der Nachfragekurve so beeinflussen, daß die Belastungspolitik optimal wirksam wird.²⁾

Derartige Belastungen können zu Umverteilungen führen, nämlich dann, wenn nicht "kostenechte", also kostenunterdeckende oder kostenüberdeckende Entgelte verlangt werden sollen.³⁾ Redistributionen sind vor allem dann möglich, wenn für verschiedene Benutzergruppen Preisdifferenzierungen vorgenommen werden.

Das Erfordernis finanzieller Belastungen kann aus Gerechtigkeitsgründen als notwendig erachtet werden, es kann aber auch auf wirtschafts- oder sozialpolitischen Überlegungen basieren. Soweit wirtschaftspolitische Überlegungen eine Rolle bei der Frage spielen, wie die einzelnen Abnehmer der Leistungen finanziell belastet werden sollen, können diese auf das Ziel der Wettbewerbsneutralität zurückzuführen sein; denn die Wettbewerbsverhältnisse der Gesamtwirtschaft können durch

¹⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 84.

²⁾ Vgl. ebd. S. 84.

³⁾ Auf die Problematik, wirklich kostenechte Entgelte zu ermitteln, haben wir auf S. 76 ff. dieser Arbeit hingewiesen.

die Bevorzugung einer Gruppe verändert werden. Wettbewerbsneutralität soll insbesondere dort bestehen, wo Leistungen gleichzeitig von privaten Unternehmen und von öffentlichen Betrieben erstellt werden. Diese Leistungen müssen dann so bemessen und bewertet werden, daß die Kosten voll getragen werden. Kostenverlagerungen, welche Begünstigungen einzelner oder Gruppen auf Kosten der Volkswirtschaft zur Folge hätten, werden auf diese Weise vermieden. ¹⁾

Soweit die Entgelte nach sozialpolitisch begründeten Belastungszielen festgelegt werden, soll gemeinnützigen Gesichtspunkten Rechnung getragen werden. Je nach den finanziellen Möglichkeiten einer Abnehmergruppe kann das Entgelt unterschiedlich gestaltet werden. So können Familienstand, Zahl der Kinder, Einkommensverhältnisse und finanzielle Belastungen (z.B. Unterhaltszahlungen, Zinslasten) Grundlage der Festsetzung von Entgelten sein. Diese Möglichkeit, die Entgelte in einen Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Abnehmer zu bringen, ²⁾ besteht insbesondere auch durch die Gestaltung von Tarifen. Ein Erfordernis nach sozialer Gestaltung von Tarifen wird um so dringlicher sein, je höher die Ausgaben der Haushalte - gemessen an ihrem Einkommen - für die Leistungen der öffentlichen Hand sind ³⁾ und je existenznotwendiger die Leistungen sind.

¹⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H. und FÜRST, D., a.a.O., S. 92; HEIDER-MANN, H. und SCHIEB, B., a.a.O., S. 57 f.

²⁾ Vgl. LIEBL, J., Die Problematik sozialer Tarife in der Versorgungswirtschaft, in: BFuP, 13. Jg. (1961), H. 7/8, S. 456 ff., hier S. 462.

³⁾ Liebl zeigt beispielsweise auf, daß niedrige Einkommensgruppen gegenüber den mittleren Einkommensbeziehern mehr als doppelt soviel für Kohle und entsprechend weniger für Gas und Strom aufwenden. Vgl. LIEBL, J., a.a.O., S. 463.

Die Forderung nach sozialer Gestaltung der Entgelte kann nicht preistheoretisch abgeleitet werden. Soziale Entgelte stellen keinen Markt- und Kostenpreis dar, sie sind politische Preise, die im Hinblick auf Gemeinnützigkeitsvorstellungen festgelegt werden. Es muß von politischen Instanzen entschieden werden, welche Belastung den einzelnen Bürgern zugemutet werden kann.

Problematisch ist es, ob die Kosten, die auf Grund der Vorhaltung von Kapazitäten entstehen, den aktuellen Benützern aufgebürdet werden können, obwohl sie gerechterweise auch den potentiellen Benützern angelastet werden müßten. Denn die potentiellen Benutzer profitieren davon, daß öffentliche Einrichtungen für einen jederzeit anfallenden Bedarf und nicht nur für die jeweiligen Benutzer zur Verfügung stehen. ¹⁾

Ein weiteres Problem kann darin gesehen werden, jene Personen zu belasten, die nur indirekt aus der Darbietung öffentlicher Leistungen Dienste ziehen. ^{1) 2)} In den genannten Fällen müßte daher die Frage gestellt werden, ob nicht Zuschüsse der Träger öffentlicher Betriebe aus allgemeinen Mitteln gerechtfertigt wären.

Die Wirkungen der Belastungspolitik sind um so geringer, je preiselastischer die Nachfrage ist; denn je elastischer sie ist, desto leichter können die Verbraucher eine Änderung der Entgeltbelastungen durch Mengenänderungen kompensieren.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 77 ff., hier S. 78 (Zitierweise: Finanzierungsthesen).

²⁾ Hier wird beispielsweise an die Gruppe der sich des Individualverkehrs bedienenden Verkehrsteilnehmer gedacht, die davon profitieren, daß andere Partizipanten öffentliche Verkehrsmittel benützen, wodurch die Straßen entlastet werden.

Weitere Grenzen der Verfolgung von Belastungszielen mit Hilfe von Entgelten bestehen vor allem in folgender Hinsicht:

1. Die Belastungsziele sind dort unwirksam, wo die Entgelte überwältigt werden können.
2. Der Träger des öffentlichen Betriebs muß bereit sein, Zuschüsse zu geben, wenn die Belastungsziele kostenunterdeckende Entgelte fordern.
3. Belastungsziele können nicht über die Kostendeckung hinaus verfolgt werden (sonst stellen sie eine Art der Besteuerung dar, deren Durchführung öffentlichen Betrieben nicht zusteht). ¹⁾

Wenngleich der Wirksamkeit der Entgeltgestaltung zur Erreichung von Belastungszielen Grenzen gesetzt sind, so bleibt sie doch ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieser Ziele.

Eine entsprechende Aussage kann für die Entgeltpolitik im Dienst von Beeinflussungszielen getroffen werden. Die zur Erreichung von Beeinflussungs- und Belastungszielen erforderliche Variation der Entgelte widerspricht ihrer mechanischen Festlegung an Nutzen- oder Kostengrößen; denn diese Ziele lassen sich gerade dadurch erreichen, daß von diesen Größen nach oben oder unten abgewichen wird. ²⁾

¹⁾ Dagegen ist bei der Verfolgung von Beeinflussungszielen eine Kostenüberdeckung in besonders begründeten Fällen möglich. (Siehe S. 89 der vorliegenden Arbeit, insb. Fußnote 2.)

²⁾ Vgl. für viele: OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 39; THIEMEYER, T., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 232; IFIG, a.a.O., S. 255; SCHMIDT, G., a.a.O., S. 228.

c) Grenzen der Entgelte als Finanzierungsinstrument

Die Entgelthöhe, die für die Bedeutung der Entgelte als Finanzierungsinstrument ausschlaggebend ist, sollte insbesondere durch Beeinflussungs- und Belastungsziele bestimmt werden, die das Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Die Wissenschaft vermag also keine Antwort darauf zu geben, ob und in welcher Höhe für bestimmte Leistungen öffentlicher Betriebe Entgelte verlangt werden müssen. Sie kann jedoch die verschiedenen Konsequenzen unterschiedlicher Entgelthöhen aufzeigen und dementsprechend warnende oder fordernde Aussagen treffen. ¹⁾

Bevor versucht wird, die Konsequenzen unterschiedlicher Entgelthöhen aufzuzeigen, soll dargestellt werden, welche Höhe die Entgelte annehmen können. In der privaten Wirtschaft ist den Preisen eine bestimmte Grenze nach unten gesetzt. Es muß dort zumindest der Aufwand gedeckt werden. Inwieweit darüber hinaus noch kalkulatorische Kosten durch Entgelte gedeckt sein müssen, hängt davon ab, welche ertragreicheren Kapitalanlagemöglichkeiten bestehen und mit welcher Stärke die Eigentümer an ihren Betrieb gebunden sind. ²⁾ Können die erzeugten Güter nicht entsprechende Preise erzielen, so gibt der Zinsausfall oder sogar der Kapitalverlust Anlaß, das Kapital anderen, ertragreicheren Zwecken zu widmen. ³⁾

In der öffentlichen Wirtschaft ist die Entgelthöhe nach oben begrenzt. Es können im allgemeinen höchstens kostendeckende Entgelte für öffentliche

¹⁾ Vgl. HEIDERMAN, H. und SCHIEB, B., a.a.O., S. 60.

²⁾ Die Bindung an einen Betrieb kann insbesondere traditioneller (geschichtlicher) und persönlicher Art sein.

³⁾ Vgl. HEIDERMAN, H. und SCHIEB, B., a.a.O., S. 35.

Leistungen gefordert werden. Die Kosten umfassen hier auch kalkulatorische Posten, insbesondere den kalkulatorischen Zins für das Eigenkapital, der sich an dem Zinssatz für Fremdkapital orientiert. Betriebe, deren Entgelte in dieser Weise gestaltet werden, können als Verzinzungsbetriebe bezeichnet werden. Aufwandsdeckungsbetriebe liegen dagegen vor, wenn die Entgelthöhe so bemessen ist, daß die aufwandsgleichen Kosten gedeckt werden. Vermögen die Einnahmen aus Entgelten nur einen Teil des Aufwands zu decken, sind Zuschüsse erforderlich; Betriebe, die die Leistungen mit Entgelten dieser Höhe belegen, werden Zuschußbetriebe genannt. ¹⁾

In der öffentlichen Wirtschaft können also die Entgelte nach ihrer Höhe in drei Gruppen eingeteilt werden:

1. Entgelte, die den Aufwand nicht zu decken vermögen,
2. aufwanddeckende Entgelte und
3. die vollen Kosten deckende Entgelte.

Bei Entgelten der ersten Gruppe können die Leistungseinnahmen den für

¹⁾ Neben der hier vorgenommenen Kategorisierung öffentlicher Betriebe in Zuschußbetriebe, Aufwandsdeckungsbetriebe und Verzinzungsbetriebe sind auch noch andere Unterscheidungen möglich.

Zur Einteilung der öffentlichen Betriebe siehe vor allem: RITSCHL, H., Unternehmungen, öffentliche, a.a.O., S. 508; OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 23; REICHERT, H., Schuldeinnahmen als Bestreitungsmittel gemeindlicher Ausgaben. Möglichkeiten und Grenzen ihres Einsatzes, Göppingen, 1971, S. 176 ff. und S. 300, Anhang Nr. 7.

Oettle unterscheidet in Anlehnung an Ritschl Erwerbsbetriebe, Kostendeckungsbetriebe und Zuschußbetriebe. Reichert nimmt die Einteilung öffentlicher Betriebe in erlösbedingte und abgabebedingte vor, wobei sich die abgabebedingten Betriebe in reine Ausgabewirtschaften, in Betriebe mit Teilkostendeckung und Betriebe mit Vollkostendeckung differenzieren. Erlösbedingte Betriebe werden auch als Überschußbetriebe bezeichnet.

die laufende Finanzierung erforderlichen Kapitalbedarf nur teilweise decken. Das im Betrieb belassene Kapital wird in dem Maße aufgezehrt, in dem es die Leistungsentgelte nicht gestatten, die mit ihm finanzierten Vermögensgegenstände nach Verbrauch zu ersetzen.¹⁾ Erhält der Betrieb keine weiteren Einnahmen, können die Leistungsaufgaben öffentlicher Betriebe zunächst nur in eingeschränktem Umfang wahrgenommen werden, früher oder später können sie überhaupt nicht mehr erfüllt werden.

Besitzen die Entgelte die Höhe, daß sie den Aufwand zu decken vermögen, dann stehen die Mittel für den laufenden Finanzbedarf und für Erneuerungsinvestitionen zur Verfügung.²⁾ Es muß allerdings davon ausgegangen werden, daß dem Betrieb das einmal überlassene Eigen- und Fremdkapital nicht entzogen wird. Während im Hinblick auf das Eigenkapital davon ausgegangen werden kann, daß es dem Betrieb so lange zur Verfügung steht, wie dieser besteht, gilt für das Fremdkapital, daß es immer wieder prolongiert oder ersetzt werden muß.

Bei einer aufwandsdeckenden Entgelthöhe kann der Kapitalbestand erhalten bleiben, d.h. daß Erneuerungsinvestitionen aus eigener Kraft durchgeführt werden können. Erweiterungsinvestitionen haben allerdings Ausgaben zur Folge, die durch zusätzliche Finanzierungsmittel gedeckt werden müssen.

Aus diesem Sachverhalt wird vielfach der Grundsatz abgeleitet, die öffentlichen Betriebe sollten die laufenden Ausgaben (diese werden insbesondere

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 27.

²⁾ Die durch den Aufwand gedeckten bilanziellen Abschreibungen berücksichtigen allerdings keine Preiserhöhungen von Ersatzinvestitionen.

durch Personal- und Sachkosten bedingt) und die Ausgaben für die Erneuerungsinvestitionen aus Leistungsentgelten bestreiten, während die Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen von den Eigentümerkörperschaften vorgenommen werden sollten.

Eine zusätzliche Finanzierung durch die Eigentümer ist erforderlich, wenn nur die laufenden Ausgaben, nicht aber Abschreibungsgegenwerte durch die Entgelte bestritten werden. In diesem Fall kommen also die Eigentümer für die Betriebsanlagen auf, während für die Finanzierung der laufenden Betriebskosten der Betrieb selbst sorgen muß. ¹⁾

Dieser Finanzierungsgrundsatz kann mit dem Argument gefordert werden, daß die permanente Abhängigkeit von Finanzierungsmitteln als einzig wirksames Instrument dafür zu sehen ist, öffentliche Betriebe, beziehungsweise ihre Träger zu einem abgestimmten Investitionsverhalten zu zwingen. ²⁾

Die Trennung der Finanzierung für die Erstellung der Anlage, der erforderlichen Ersatzinvestitionen und gegebenenfalls der Erweiterungsinvestitionen von der Finanzierung der laufenden Betriebskosten und der entsprechenden Übernahme durch den Eigentümerhaushalt bzw. durch den öffentlichen Betrieb kann auch verfolgt werden, um das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im engen Sinne zu verwirklichen. Es liegt dann allerdings keine Eigenwirtschaftlichkeit im volkswirtschaftlichen Sinne vor; volkswirtschaftlich ge-

¹⁾ Besonders für die Krankenhauswirtschaft und für die öffentliche Verkehrswirtschaft wird die Übernahme der Finanzierung von laufenden Betriebskosten durch den Betrieb und der Finanzierung von Anlagen durch den Träger gefordert.

Zur Krankenhausfinanzierung vgl. EICHHORN, S., Aktuelle Probleme der öffentlichen und freigemeinnützigen Krankenhäuser, in: DÖW, 13. Jg. (1964), H. 4, S. 187 ff.; ders., Preisbildung im Krankenhaus, a.a.O., S. 230 ff.

²⁾ Vgl. OETTL, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 78.

sehen handelt es sich auch hier um den Fall einer geplant defizitären Leistungserstellung.¹⁾

Allerdings ist die Zuordnung der Verpflichtung zum Unterhalt und der Verpflichtung zu Ersatzinvestitionen zu verschiedenen Trägern problematisch; denn zwischen Zeitpunkt und Umfang der Ersatzinvestition einerseits und Höhe der Unterhaltskosten andererseits bestehen Wechselbeziehungen.²⁾ So kann es sein, daß der zu Ersatzinvestitionen verpflichtete Eigentümerhaushalt zu Investitionen gezwungen wird, weil der Unterhalt der Anlagen, deren Pflege und Wartung aus betrieblichen Ersparnisgründen vernachlässigt wurde. Andererseits besteht die Möglichkeit, daß technische Neuerungen vom Eigentümerhaushalt nicht zum Einsatz gebracht werden, weil er die Meinung vertritt, die Anlagen seien durchaus in der Lage, den Bedarf zu decken, wobei aber nicht berücksichtigt wird, daß durch die Vornahme der Ersatz- und Verbesserungsinvestitionen zugleich auch die laufenden Kosten vermindert werden könnten und dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit gedient werden würde. Soweit durch die Entgelte der Aufwand gedeckt wird, werden nur die bilanziellen Abschreibungen berücksichtigt, die keine auf Geldwirkung, technischen Fortschritt oder auf sonstige Gründe zurückzuführende Preiserhöhungen einbeziehen. Diese müßten durch kalkulatorische Abschreibungen in der Kostenrechnung berücksichtigt werden.³⁾

¹⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen a.a.O., S. 78.

²⁾ Vgl. ebd. S. 79.

³⁾ Vgl. HEINEN, E., Betriebswirtschaftliche Kostenlehre. Kostentheorie und Kostenentscheidungen, 3. verb. Aufl., Wiesbaden, 1970, S. 61; HEINEN, E., Handelsbilanzen, 4. Aufl., Wiesbaden, 1968, S. 138.

In jenen Betrieben, in denen eine finanzwirtschaftliche Rechnung durchgeführt wird, müssen Abschreibungssurrogate ¹⁾ anstelle der Abschreibungen treten. ²⁾ Als Abschreibungssurrogate werden Ausgaben für Rücklagenzuführung ("Vorwegabschreibung"), Ausgaben für den Erwerb von Anlagen ("Sofortabschreibungen") und Tilgungsausgaben ("Nachherabschreibung") unterschieden. Es bleibt offen, ob eine Investition vorweg, zugleich oder nachher abgeschrieben werden soll. Jede dieser Abschreibungsarten beruht auf einer bestimmten Finanzierungskonzeption. ³⁾ Bei diesen Abschreibungsarten können auch Preissteigerungen berücksichtigt werden. ⁴⁾

Eine Vorwegabschreibung ist insofern als problematisch zu bezeichnen, als sie im Grunde eine Gewinnerzielung bedeutet, die sich nicht mit dem Grundsatz vereinbaren läßt, daß in der öffentlichen Wirtschaft keine Gewinne erzielt werden dürfen. ⁵⁾

1) Vgl. JOHNS, R., Lassen sich Einrichtungen und Methoden erwerbswirtschaftlichen Rechnens auf die öffentliche Haushaltswirtschaft zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit übertragen? in: Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V., Bd. 2, Gutachten, erstattet im Auftrag des Herrn Bundesministers der Finanzen, Göttingen, 1958, S. 33 ff., hier S. 34 f., (Zitierweise: Lassen sich Einrichtungen . . .).

2) Das gilt für die "Bruttobetriebe", deren Einnahmen und Ausgaben im jeweiligen Haushalt des Trägers erscheinen (insbesondere sind hier die Regiebetriebe zu nennen). "Nettobetriebe" dagegen sind nicht der finanzwirtschaftlichen Rechnung unterworfen. Diese Betriebe erscheinen nur mit ihren Salden im jeweiligen Haushaltsplan und in der jeweiligen Haushaltsrechnung.

Zu den Unterschieden von Brutto- und Nettobetrieben siehe z.B. REICHERT, H., a.a.O., S. 172.

3) Vgl. ebd., S. 185.

4) Vgl. hierzu FETTEL, J., Die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren, a.a.O., S. 251.

5) Zu den begrenzten Möglichkeiten der Kostenüberdeckung siehe S. 89 der vorliegenden Arbeit.

Eine durch Entgelte finanzierte Sofortabschreibung stößt ebenfalls auf Probleme, da anfallender hoher Kapitalbedarf (z.B. für Investitionen) sehr hohe Entgelte erfordern würde, die in späteren Perioden durch niedrige Entgelte abgelöst würden, wenn nur laufende Betriebsausgaben gedeckt werden müssen. Die Sofortabschreibung kann also nur beschränkt durchgeführt werden, wenn Entgeltschwankungen vermieden werden sollen.

Eine Nachherabschreibung erfordert, daß zunächst Kapital zur Verfügung gestellt wurde, das nicht aus dem Leistungsprozeß gewonnen wurde.

Lassen es Beeinflussungs- und Belastungsziele bei Verzinsungsbetrieben zu, daß Entgelte so hoch bemessen werden, daß sie mehr als die Aufwandsgegenwerte zu decken vermögen, daß sie also vor allem den kalkulatorischen Zins für das Eigenkapital und kalkulatorische Abschreibungen enthalten (volle Kostendeckung), so können durch die Einnahmen nicht nur die laufenden Ausgaben und die Ausgaben für Ersatzinvestitionen gedeckt werden, sondern es kann auch Selbstfinanzierung betrieben werden.¹⁾

Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die verdienten Beträge in dem Betrieb verbleiben und nicht an den Eigentümer abgeführt werden müssen.

Für die Finanzierung von Erweiterungs- und Verbesserungsinvestitionen dienen diese Beträge insoweit, als sie in Rücklagen angesammelt werden und somit in mehr oder weniger großem Maß stoßweisen Kapitalbedarf decken können.

In welchem Ausmaß Selbstfinanzierung betrieben werden kann, hängt davon ab, in welcher Höhe eine Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaft wird und welche Höhe das Eigenkapital einnimmt. Die Möglichkeiten, durch

¹⁾ Vgl. TAXIS, H., Kostenechte Gebühren, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 6 (1960/61), H. 3, S. 136 ff.

Selbstfinanzierung Erweiterungs- und Verbesserungsinvestitionen vornehmen zu können, sind begrenzt. Denn zum einen wird der Entgelthöhe und damit der Selbstfinanzierung bei öffentlichen Betrieben grundsätzlich dadurch eine Grenze gesetzt, daß sie keine über die Verzinsung des Eigenkapitals hinausgehenden Gewinnanteile enthalten dürfen. Zum anderen fallen Verzinsungsbeträge nur allmählich an und machen - auch wenn sie angesammelt werden - nur einen Bruchteil des benötigten Kapitals aus, so daß sie größeren und stoßweise auftretenden Kapitalbedarf im allgemeinen nicht zu decken vermögen.¹⁾

Auch Verzinsungsbetriebe sind also in der Regel auf weitere Finanzierungsquellen angewiesen, wenn sie Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen durchführen wollen.

Verzinsungs- wie Aufwandsdeckungsbetriebe müssen außerdem beachten, daß die Abschreibungsbeträge und die in Rücklagen angesammelten finanziellen Mittel im allgemeinen nicht als Bargeld verfügbar, sondern in Vermögensgegenständen gebunden sind. Es kann also sein, daß die Betriebe trotz bilanziell ausgewiesener finanzieller Mittel (z.B. Gewinne, Rücklagen) bei Kapitalbedarf auf andere Finanzierungsquellen zurückgreifen müssen.

Im Rahmen der Finanzierung durch Entgelte ist auch noch auf das Problem des internen Finanzausgleichs (interne Subventionierung) einzugehen. Dieser beruht auf der Möglichkeit der Bezuschussung bestimmter Leistungen auf bestimmten Teilmärkten durch Überschüsse, die auf anderen Teilmärkten erzielt werden.²⁾

1) Vgl. OETTLE, K., Selbstfinanzierung, a.a.O., Sp. 4874.

2) Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 39.

Dieser Ausgleich kann sich zum einen auf dieselben Leistungen beziehen, die je nach Abnehmergruppe oder je nach Absatzgebiet mit unterschiedlichen Preisen belegt werden. Finanzieller Ausgleich kann zum anderen aber auch bei verschiedenen Leistungen eines Betriebsverbands erfolgen. ¹⁾

Die interne Subventionierung stellt ein traditionelles Mittel gemeinwirtschaftlicher und bedarfswirtschaftlicher Preispolitik dar, auf das im Interesse der Aufgabenerfüllung nicht verzichtet werden kann. ²⁾ Allerdings beinhaltet sie eine Reihe von Problemen, die hier nicht näher untersucht werden können. ³⁾ Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, daß sich immer dann verteilungspolitische Auswirkungen ergeben, wenn nicht die zuschußbedürftigen und die gewinnbringenden Leistungen in jeweils gleichem Ausmaß von den Nachfragern verbraucht werden. Die interne Subventionierung beinhaltet in einem derartigen Fall einen steuerungsähnlichen Vorgang: "Diejenigen, die solche Leistungen auf den Teilmärkten des Unternehmens in Anspruch nehmen, die Überschüsse abwerfen, werden zur Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben herangezogen". ⁴⁾

¹⁾ Beispiele für den Finanzausgleich finden sich bei den kommunalen Verbundbetrieben, die Überschüsse des Elektrizitätssektors mit den Verlusten des Verkehrssektors aufrechnen. Verlustausgleich wird weiterhin von der Bundesbahn betrieben, wenn die Gewinne im Fernverkehr zumindest teilweise die Verluste im Nahverkehr ausgleichen. Die Bundespost kann gegenwärtig die Verluste im Paket- und Postzeitungsverkehr mit den Gewinnen im Telephondienst aufrechnen.

²⁾ Vgl. OETTL, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 39.

³⁾ Zu dem Für und Wider der internen Subventionierung siehe THIEMEYER, T., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip - Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin, 1970, S. 219 ff.; WEGMANN, G., Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Heidelberg, 1964, S. 196 ff., insbesondere S. 198 ff.; ORLIK, G., a.a.O., S. 140 f.

⁴⁾ OETTL, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S.39.

Interner Finanzausgleich bedarf also in jedem Fall der Rechtfertigung unter produktionspolitischem, wirtschaftspolitischem und nicht zuletzt verteilungspolitischem Aspekt. ¹⁾

Grundsätzlich kann gefordert werden, daß nur zum Zweck des internen Verlustausgleichs von der öffentlichen Hand kein Dienstleistungs- bzw. Produktionszweig übernommen werden darf. Die Produktion muß immer auch auf öffentliche Belange zurückgeführt werden können. Wäre das nicht der Fall, so wäre ein wesentliches Kriterium der öffentlichen Betriebe nicht erfüllt: nämlich, daß sie von der Zielsetzung her von den privaten Unternehmen unterschieden werden müssen.

Die interne Zuschußfinanzierung fordert im Grunde nichts anderes, als in Teilbereichen der öffentlichen Betriebe Gewinne zu erwirtschaften: Eine Forderung, die nur von Verzinsungsbetrieben in begrenztem Ausmaß erfüllt werden kann. Zur Finanzierung aus Entgelten ist daher zusammenfassend zu sagen, daß diesem Finanzierungsinstrument bei öffentlichen Betrieben enge Grenzen gesetzt sind. Je niedriger außerdem die durch Beeinflussungs- und Belastungsziele gesetzten Entgelte sind, desto dringender sind öffentliche Betriebe auf Kapital der Eigentümerkörperschaften angewiesen, wenn sie ihre Leistungsaufgaben erfüllen sollen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 39.

3. Finanzierung über die Eigentümer

a) Zum Erfordernis von Zuschüssen

Die Finanzierung über die Eigentümer öffentlicher Betriebe ¹⁾ kann für unterschiedliche Zwecke erforderlich sein. Finanzielle Mittel können einmal für die Schaffung einer gewünschten Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe zugewiesen werden, zum anderen können sie aber auch als Zuschüsse für die Leistungen öffentlicher Betriebe übertragen werden, die wegen vorgegebener Beeinflussungs- und Belastungsziele nicht kostendeckend abgegeben werden können. ^{2) 3)}

Die Zuschüsse können auch als Entgelte oder "Vergütungen" ⁴⁾ für Leistungen angesehen werden, die jedoch nicht von jenen Personen oder Institutionen bezahlt werden, die die Leistungen in Anspruch nehmen, sondern

¹⁾ Eigentümer der öffentlichen Betriebe können eine oder mehrere öffentliche Körperschaften auf Gemeindeebene, auf Landesebene oder auf Bundesebene sein.

Über die Problematik der Beteiligung privater Personen und Institutionen wird in einem eigenen Abschnitt eingegangen; denn von dem an der Zielsetzung orientierten Begriff der öffentlichen Betriebe kann die private Beteiligung nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

²⁾ Eine Unterscheidung der Zuwendungen der Eigentümerkörperschaften nach dem Verwendungszweck wird auch von Stefani gefordert, wenn er schreibt, daß die Zuwendungen des Staates zur Finanzierung von Lasten, die er selber festlegt, nicht in den "Dotationsfond" einbezogen werden sollen; STEFANI, G., Die Finanzierung der öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 37. Jg. (1968), H. 3, S. 287 ff., hier S. 307.

³⁾ Zur Finanzierung der Eigentümerkörperschaften vgl. LABS, W., Umfang und Grenzen gemeinwirtschaftlicher Aufgaben öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Personennahverkehrswirtschaft, in: DÖW, Jg. 15 (1964), H. 2, S. 69 ff., hier S. 71.

⁴⁾ Vgl. STEFANI, G., a.a.O., S. 307.

für die die Eigentümerkörperschaften aufkommen, welche die Erstellung der Leistungen und ihr Angebot zu bestimmten Bedingungen verlangen.

Die Zuschüsse stellen "keine gnädige Dotation eines Kämmerers oder Finanzministers" dar, sondern eine Abgeltung von Leistungen ¹⁾ und beruhen auf einer situationsbedingten Leistungsbeziehung. ²⁾ Die als Entgelte anzusehenden Zuschüsse dienen gleichzeitig der Erhaltung des Betriebskapitals, ³⁾ das durch Verluste im Zeitablauf vermindert würde, wenn die Leistungseinnahmen nicht wenigstens den Aufwand zu decken vermögen. Zuschüsse sind dann der einzige Weg, um dem Schrumpfen des Kapitals Einhalt zu gebieten. ⁴⁾ Bilanziell können die Zuschüsse daher auch als Kapitaleinlagen bezeichnet werden, deren Zweck es ist, Verluste auszugleichen. ⁵⁾

Die Zuschüsse, die für eine bestimmte Gegenleistung gegeben werden, sind von den Subventionen zu unterscheiden, die einseitige Leistungen öffentlicher Körperschaften darstellen. ⁶⁾ Subventionen begünstigen einen

¹⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 111.

²⁾ Vgl. ALEWELL, K., Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln und Opladen, 1965, S. 83 ff.

³⁾ Das Betriebskapital öffentlicher Betriebe ist kein Erwerbskapital, sondern ist öffentlichen Aufgaben gewidmet.

⁴⁾ Vgl. hierzu auch SCHUBERT, M., Wie soll die Deutsche Bundespost ihr Wachstum finanzieren?, in: DÖW, Jg. 13 (1964), H. 1, S. 7 ff., hier S. 11.

⁵⁾ Der Verlustausgleich stellt somit das Gegenteil zur Gewinnausschüttung dar. Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 110 f.

⁶⁾ Vgl. ALBERS, W., Subventionen, in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres Gesellschaft, 6. Aufl., Freiburg, 1962, Sp. 833 ff., hier Sp. 833; MEINHOLD, W., Subventionen, in: HdSw., Bd. 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1959, S. 236 ff.; WESSELS, T., Subventionen, in: HdB, 3. Aufl., 3. Bd., Stuttgart, 1960, Sp. 5321 ff., hier Sp. 5321. Zum Begriff der Subventionen siehe auch: ALEWELL, K., a.a.O., S. 83 ff.; HANSMEYER, K.-H., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, NF, H. 25, Berlin, 1963, S. 9 ff.; BOEHME, H., Preissubventionen. Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, NF, H. 20, Berlin, 1959, S. 18 ff.

Betrieb (oder einen Wirtschaftszweig) ohne unmittelbare Gegenleistung. ¹⁾ Zuschüsse sind dagegen Äquivalente für gesellschaftlichen Nutzen, den die öffentlichen Betriebe stiften. ²⁾

Auf Subventionen muß die öffentliche Wirtschaft nur dann zurückgreifen, wenn strukturelle Änderungen dies erzwingen, wie dies auch in der privaten Wirtschaft der Fall sein kann. Die Finanzierung durch Subventionen stellt einen Sonderfall dar, der die Untersuchung und Bewertung von Hintergründen erforderlich macht. ³⁾

Da die Zuschüsse an öffentliche Betriebe bezahlt werden, damit diese Leistungen für Entgelte abgeben, die unter den Kosten liegen, liegt ein Subventionsvorgang im Hinblick auf die Empfänger der Leistungen öffentlicher Betriebe vor, nicht aber in bezug auf die öffentlichen Betriebe selbst. ⁴⁾ Es kann sein, daß diese Bezuschussung politischer Gründe wegen vorgenommen wird; es ist aber auch möglich, daß sie aus praktischen Erwägungen erfolgen muß, weil allgemeine Leistungen erstellt werden, deren Nutzen nicht oder nur teilweise speziellen Begünstigten zugerechnet werden kann, ⁵⁾ z.B. wenn indirekter oder potentieller Nutzen vorliegt. ⁶⁾

Der Ausgleichsanspruch in Form von Zuschüssen kann aus dem Dienst-

¹⁾ Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 133 f.

²⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen a.a.O., S. 78.

³⁾ Darauf soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden. Ausführungen über dieses Problem sind in den auf S. 105, Anm. 6) dieser Arbeit angeführten Werken zu finden.

⁴⁾ Nur bei oberflächlicher Betrachtung handelt es sich hier um eine Subventionierung der öffentlichen Betriebe. Vgl. OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 40.

⁵⁾ Vgl. HEIDERMAN, H. und SCHIEB, B., a.a.O., S. 51 ff. und S. 55 f.

⁶⁾ Siehe die Beispiele auf S. 92 der vorliegenden Arbeit.

prinzip abgeleitet werden; denn die öffentlichen Betriebe müßten früher oder später ihre Leistungen einstellen, wenn die Entgelte nicht genügen, die sich durch Verschleiß verbrauchenden Vermögensgegenstände und die sich durch laufende Ausgaben dezimierenden Vermögenswerte zu ersetzen.

Um die Erfüllung öffentlicher Darbietungsziele zu gewährleisten, muß also Eigenwirtschaftlichkeit im wohlverstandenen Sinn gefordert werden, die eine Gesamtfinanzierung unabhängig von der Finanzierungsquelle anstrebt. Dagegen muß eine Eigenwirtschaftlichkeit im "naiven Sinn" ¹⁾ abgelehnt werden, die allein durch die Absatzerlöse einer Unternehmung alles finanziert wissen will, was zur Selbsterhaltung erforderlich ist. ²⁾

Das Postulat der Eigenwirtschaftlichkeit ist also doppeldeutig und darf keineswegs nur als angebotspolitische Maxime gedeutet werden, die verlangt, daß die Kosten des Betriebs vollständig von den Absatzerlösen gedeckt werden.

"Es kann durchaus auch finanzpolitisch verstanden werden. Dann verlangt es, daß der Eigentümerhaushalt für den angebotspolitisch bedingten Zuschuß aufkommt". ³⁾ Auf diese Weise wird das leistungswirtschaftliche Gleichgewicht jener öffentlichen Betriebe aufrechterhalten, die ein Defizit aufweisen, weil sie eine öffentliche Aufgabe erfüllen müssen, die die privaten Unternehmungen aus einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht erfüllen würden.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 38.

²⁾ Zum Postulat der Selbsterhaltung öffentlicher Betriebe vgl. PERRIDON, a.a.O., S. 96, dort weitere Literaturangaben.

³⁾ OETTLE, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 19. Jg. (1966), H. 10, S. 422 ff., hier S. 446, Anm. 14. Oettle führt weiter aus, daß das Bundesbahngesetz beide Möglichkeiten zuläßt (vgl. § 28 insb. 28a) und der Bahn sogar einen bedingten Ausgleichsanspruch gibt.

Bei der Aufrechterhaltung des leistungswirtschaftlichen Gleichgewichts kommt es darauf an, daß die anfallenden Kosten durch Leistungsentgelte oder durch Zuschüsse von dritter Seite (insbesondere von den Eigentümerhaushalten) langfristig gedeckt werden. Kurzfristige Kostenunterdeckungen können jedoch auftreten. ¹⁾

Neben dem leistungswirtschaftlichen Gleichgewicht muß jedoch auch das finanzielle Gleichgewicht gesichert werden. ²⁾ Durch das finanzielle Gleichgewicht wird primär die Forderung nach Liquidität, d.h. die Forderung, jederzeit den finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können, ausgedrückt. Auch das finanzielle Gleichgewicht muß nicht allein durch den betrieblichen Leistungsvollzug gesichert werden, sondern kann durch Zuwendungen Dritter aufrechterhalten werden. ³⁾

Wie hoch der Zuschußbedarf der einzelnen Betriebe ist, hängt davon ab, inwieweit die Leistungseinnahmen nicht genügen, den laufenden finanziellen Verpflichtungen (z.B. Zahlungen für Rohstoffe und Gehälter) nachzukommen, und inwieweit sie nicht ausreichen, verbrauchte Anlagen durch neue zu ersetzen.

Aufwandsdeckungsbetriebe vermögen die laufende Finanzierung und die Finanzierung der Ersatzinvestitionen aus eigener Kraft durchzuführen,

¹⁾ Vgl. PERRIDON, L., a.a.O., S. 96.

²⁾ Zum finanziellen Gleichgewicht vgl. GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 458 ff.; ders., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 3: Die Finanzen, 4. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1970, S. 272 ff. (Zitierweise: Die Finanzen); OETTLE, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O.

³⁾ Da es die Existenzvoraussetzung für alle Betriebe ist, kann es auch als systemindifferent bezeichnet werden. Vgl. GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 459.

soweit von Verteuerungen der betreffenden Anlagen abgesehen wird. Verbesserung- und Erweiterungsinvestitionen können jedoch von den Aufwandsdeckungsbetrieben ebensowenig wie von den Zuschußbetrieben ohne Kapitalzuführung von außen durchgeführt werden. Soweit keine Finanzierung über den Kapitalmarkt erfolgen kann und soll, sind diese Betriebe auf Kapital der Eigentümerkörperschaften angewiesen.

Unter dieser Voraussetzung können auch Verzinsungsbetriebe Kapitalzuführungen der Eigentümerkörperschaften benötigen, wenn die Verzinsung der Betriebe nicht dazu ausreicht, Rücklagen in der erforderlichen Höhe zu bilden. Dieser Fall ist bei öffentlichen Betrieben eher möglich als bei privaten Unternehmen, da von den Verzinsungsbetrieben - wie gezeigt wurde - nur eine begrenzte Verzinsung des Eigenkapitals angestrebt werden darf.

Daneben kann es sein, daß öffentliche Betriebe, die in der Regel den Aufwand zu decken vermögen, oder sogar darüber hinaus eine Verzinsung erwirtschaften, in einzelnen Jahren Verluste in Kauf nehmen müssen, ebenso wie die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen mit Verlusten rechnen müssen. In diesem Fall besteht zusätzlicher Zuschußbedarf, der durch die Eigentümer gedeckt werden muß.

b) Zum Erfordernis der Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe

Neben der Zahlung von Zuschüssen als Ausgleich für nicht kostendeckende Entgelte kann die Finanzierung über die Eigentümer erforderlich sein, wenn die öffentlichen Betriebe mit dem als notwendig angesehenen Eigenkapital ausgestattet werden sollen.

Das Erfordernis einer bestimmten Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe wurde verschiedentlich bestritten, da kein Anlaß bestehe, durch Eigenkapital zur Existenzsicherung beizutragen. Ein allgemeines Existenzrisiko, wie es bei den privaten Unternehmen besteht, ist bei den öffentlichen Betrieben deswegen nicht vorhanden, weil die Existenz der öffentlichen Betriebe mit den Aufgaben, die sie erfüllen, verbunden ist ¹⁾ und nicht von finanziellen Kriterien abhängig gemacht werden darf.

Bei privaten Unternehmungen stellt das Eigenkapital den Risikoträger dar, der schützend vor dem Fremdkapital steht. Das Eigenkapital befähigt den Unternehmer erst, Risiken einzugehen. Besitzt der Unternehmer kein Eigenkapital, so muß er damit rechnen, daß etwaige Verluste die Existenz der Unternehmung oder sein Eigentum an ihr beenden. Verluste würden auf jeden Fall zu Lasten der Kreditgeber gehen und diese deshalb veranlassen, alle Möglichkeiten des Kapitalabzugs wahrzunehmen, soweit sie überhaupt einen Kredit gewährten. ²⁾

Bei den öffentlichen Betrieben haften dagegen die jeweiligen Eigentümerkörperschaften mit ihrem verpfändbaren Vermögen und mit ihrer Steuerkraft. Befinden sich die Eigentümerkörperschaften auf unterer oder

¹⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 206.

²⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 30.

mittlerer Ebene, so müssen die jeweils übergeordneten Körperschaften für deren Schulden eintreten, so daß letztendendes die nationale Steuerkraft die Haftungsbasis darstellt. Das Eigenkapital muß also bei öffentlichen Betrieben im Gegensatz zu privaten Unternehmen keine Haftungsfunktion erfüllen. ^{1) 2)}

Dennoch ist es sicher verfehlt, wenn beispielsweise für öffentliche Betriebe in der Rechtsform der Eigenbetriebe festgestellt wird, daß eine "echte" Aufgabe für das Eigenkapital nicht erkennbar sei und wenn nicht nur gesagt wird, daß ein Eigenbetrieb bei ordnungsgemäßer Führung ohne Eigenkapital lebensfähig sei, ³⁾ sondern sogar angeführt wird, daß die Eigen- oder Einlagenfinanzierung dem Betriebstyp des Eigenbetriebes widersprechen würde. ⁴⁾ Diese Auffassungen berücksichtigen nämlich nicht, daß für öffentliche Betriebe andere Gesichtspunkte maßgebend sein können, sie mit Eigenkapital auszustatten.

Diese Gesichtspunkte ergeben sich vor allem aus dem Erfordernis der Sicherung der Funktionsfähigkeit öffentlicher Betriebe. Die bedarfsgerechte Erzeugung und Abgabe existenzwichtiger öffentlicher Leistungen darf von der finanzwirtschaftlichen Seite her nicht beeinträchtigt

¹⁾ Vgl. OETTL, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 77.

²⁾ Zu dem Problem der Haftung öffentlicher Betriebe nehmen wir ausführlich in dem Abschnitt über die Verschuldungsbasis Stellung. (Siehe unter B II 3a, S. 141 ff. dieser Arbeit).

³⁾ Vgl. KLIMPEL, H.-E., Zur Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft, 14. Jg. (1961), H. 2, S. 38 ff., hier S. 40.

⁴⁾ Vgl. JAKOB, A.-F., Zur Problematik der Überschußfinanzierung bei kommunalen Eigenbetrieben, a.a.O., S. 330.

werden. ¹⁾ Daher gilt es, die stetige und nachhaltige Erfüllung der öffentlichen Aufgabe finanziell zu sichern. ²⁾

Das Eigenkapital ist vor allem im Rahmen des innerbetrieblichen Kapitalkreislaufes - im Sinne von Investition, Abschreibung, Reinvestition - von Bedeutung. ³⁾ Der innere Kapitalkreislauf ist bei Aufwandsdeckungs- und Verzinsungsbetrieben gesichert, soweit sie völlig mit Eigenkapital finanziert sind; denn die gesamten Kapitalmittel, die über Abschreibungsgegenwerte in den Betrieb fließen, stehen für neue Investitionen zur Verfügung. ⁴⁾

Bei völliger Fremdfinanzierung dagegen muß er als Tilgung ausschließlich nach außen abgeführt werden. Neue Investitionen können dann nur durch neue Kreditaufnahme finanziert werden. Der innere Kapitalkreislauf wird dadurch solange nicht gestört, als die Kreditmärkte funktionieren. Wenn jedoch Spannungen am Kreditmarkt auftreten, die exorbitant hohe Zinssätze zur Folge haben, oder wenn die Kreditmärkte generell versagen, ⁵⁾ dann wird die Gefahr des leistungswirtschaftlichen Ungenü-

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 51; TAXIS, H., Finanzierungsprobleme der kommunalen Unternehmen, in: Der Gemeindehaushalt, 69. Jg. (1968), S. 35 f.

²⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 206.

³⁾ Das Kreislaufkriterium als Bestimmungsfaktor von Eigenkapital wurde insbesondere von Münch hervorgehoben. Vgl. MÜNCH, P., Können die kommunalen Unternehmen das Finanzierungsproblem meistern?, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 86 ff., hier S. 87 f.; ders., Kapitalumschlag, Eigenkapital und Fremdfinanzierung, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft XVII, Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, hrsg. vom Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Köln, 1955, S. 17 ff., hier S. 20.

⁴⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 208; STEINCKE, H., Finanzierung kommunaler Unternehmen, in: DÖW, 10. Jg. (1961), H. 1, S. 42 ff., hier S. 43.

⁵⁾ Zu den Kapitalversorgungsrisiken bei störungslosen und bei störungsanfälligen Kreditmärkten nimmt ausführlich Oettle Stellung. Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 50 ff.

gens öffentlicher Betriebe sehr groß. Denn die erforderlichen Reinvestitionen können nur eine begrenzte Zeit verschoben werden. Wie lange sie verzögert werden können, richtet sich nach den zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs. ¹⁾

Wie die Erfahrung zeigt, muß in der Realität vielfach mit Störungen der Kreditmärkte gerechnet werden. ²⁾ So können neben allgemeinen Anspannungen auf den Kreditmärkten insbesondere auch aus konjunkturpolitischen Gründen allgemeine Kreditsperren bestehen, die den Zugang zum Kreditmarkt erschweren oder sogar verhindern. Die öffentliche Wirtschaft muß nun damit rechnen, daß gegen sie infolge dieser Störungen mit besonderen Diskriminierungen bei der Kapitalversorgung vorgegangen wird. ³⁾

Die Gefahr, daß öffentliche Betriebe den leistungswirtschaftlichen Aufgaben nicht genügen können, ist um so geringer, je höher der Eigenkapitalanteil am Gesamtkapital ist; denn dann ist ein entsprechender Teil des Kapitals gegen Abzug gesichert, so daß der Finanzbedarf für die Ersatzinvestitionen wenigstens teilweise aus eigener Kraft gedeckt werden kann. Der Betrieb ist dann in geringerem Ausmaß vom Kreditmarkt abhängig. ⁴⁾

Je kleiner die Finanzierungslücke ist, um so eher kann diese auch durch andere Finanzierungsquellen (Erhöhung von Entgelten, Finanzhilfen des Eigentümers) geschlossen werden. Ist jedoch der entgeltpolitische Spielraum gering ⁵⁾ und kann mit finanziellen Hilfen des Eigentümers ange-

¹⁾ Siehe hierzu die Ausführungen über die Dringlichkeit des Kapitalbedarfs S. 62 ff. dieser Arbeit.

²⁾ Siehe hierzu die entsprechenden Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank.

³⁾ Vgl. dazu insb. OETTL, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 78.

⁴⁾ Vgl. STEFANI, G., a.a.O., S. 304.

⁵⁾ Im allgemeinen muß in der öffentlichen Wirtschaft davon ausgegangen werden, daß die Entgelte aufgrund politischer Festsetzung zumindest in bezug auf eine Preiserhöhung ausgesprochen rigide sind.

sichts eigener finanzieller Schwierigkeiten nur in besonderen Fällen gerechnet werden, dann ergibt sich auch aus diesem Sachverhalt das Ergebnis einer entsprechenden Eigenkapitalausstattung.¹⁾

Sie wird weiter im Hinblick auf die Erfüllung von öffentlich-betrieblichen Leistungen um so dringender erforderlich sein, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, daß Absatzschwierigkeiten die Einnahmen aus Leistungsentgelten vermindern.

Zuschußbetriebe sind finanziell in besonderer Weise gefährdet, da sie laufend auf eine zusätzliche Finanzierungsquelle angewiesen sind. Die Eigentümergarantie für den Kapitaldienst der Zuschußbetriebe kann bei starker finanzieller Anspannung des Eigentümerhaushaltes in Konkurrenz mit dessen sonstigen Ausgabebedürfnissen treten.²⁾ Daher muß eine entsprechende Eigenkapitalausstattung den besonderen Sicherungsbedürfnissen entgegenkommen. Je nach der Höhe der Leistungseinnahmen vermögen dann auch Zuschußbetriebe in Notfällen kurzfristig auf Zuschüsse der Eigentümer zu verzichten.

Grundsätzlich kann gesagt werden, daß die finanzwirtschaftlichen Sicherungsziele, deren Aufgabe es ist, möglichen Kapitalversorgungsrisiken vorzubeugen, eine Eigenkapitalausstattung fordern, die einen ausreichenden Kapitalkreislauf ermöglicht. Nur dann ist die Voraussetzung für die sichere Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch bei Kapitalversorgungsschwierigkeiten gegeben. Wie lange die Aufgaben tatsächlich erfüllt werden können, hängt von der Intensität und Dauer der Krisen ab. Bei den Betrieben, die über einen Großteil ihrer Abschreibungsgegenwerte verfügen können,

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 51.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 29.

besteht die Möglichkeit, daß sie bei kurzdauernden Krisen ohne allzu großes Risiko kurzfristige Gelder (Wechsel, Lieferantenkredite) aufnehmen. ¹⁾

Weiterhin ist zu beachten, daß eine Deckung von Kapitalbedarf durch Abschreibungsgegenwerte nicht erfolgen kann, wenn nicht eine entsprechende langfristige Finanzpolitik betrieben wird. Denn in der Regel sind die finanziellen Mittel in Vermögensgütern gebunden. Eine vorausplanende Finanzpolitik hat zu erkunden, wann die Mittel benötigt werden, und sie hat dafür zu sorgen, daß die finanziellen Mittel zur entsprechenden Zeit für Reinvestitionen zur Verfügung stehen.

So gesehen, bringt die Eigenkapitalausstattung nicht nur eine auf die im Betrieb verbleibenden Abschreibungsgegenwerte zurückzuführende liquiditätsmäßige Erleichterung. ²⁾ Eine entsprechend hohe Eigenkapitalausstattung vermag auch bei Kapitalversorgungsschwierigkeiten für Ersatzinvestitionen Vor-
sorge zu treffen.

Die Forderung nach Eigenkapital läßt sich auch aus Selbständigkeitszielen ableiten. Die Selbständigkeit kann aus finanzwirtschaftlichen und aus leistungswirtschaftlichen Gründen gefährdet sein. ³⁾ In bezug auf die Kapitalausstattung interessiert im folgenden jedoch nur das finanzwirtschaftliche Selbständigkeitsstreben. Es kann um der betrieblichen und finanziellen Bewegungsfreiheit willen verfolgt werden.

¹⁾ Vgl. MÜNCH, P., Kapitalumschlag, Eigenkapital und Fremdfinanzierung, a.a.O., S. 25 f.; OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 26.

²⁾ Vgl. KLIMPEL, H.-E., a.a.O., S. 40.

³⁾ Vgl. unsere Ausführungen in dem Kapitel über die Ziele öffentlicher Betriebe (S. 43 ff.).

Einschränkungen des betrieblichen Handelns könnten nämlich dadurch entstehen, daß es aus finanziellen Gründen erschwert oder unmöglich gemacht wird, Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere gilt dies für die Aufgaben, die mit hohem Risiko behaftet sind, welche vielfach gerade von öffentlichen Betrieben erfüllt werden. ¹⁾

Das für die Aufgabenerfüllung erforderliche Kapital kann der öffentliche Betrieb unter anderem in Form von Krediten beschaffen. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen muß die Sicherung der Kredite nicht durch Eigenkapital erfolgen, da die Eigentümerkörperschaft für die Verbindlichkeiten ihrer Betriebe - unabhängig von deren Rechtsform - eintreten muß. ^{2) 3)} Dennoch sollten die Betriebe auch aus Gründen der betrieblichen Bewegungsfähigkeit mit Eigenkapital ausgestattet werden. Denn der Zwang, häufig Kredite in Anspruch nehmen zu müssen, macht die Betriebe insofern von den Eigentümern bzw. von den Aufsichtsbehörden abhängig, als von diesen im allgemeinen Genehmigungen für die Kreditaufnahme eingeholt werden müssen. ^{4) 5)}

Eine noch größere Einschränkung der betrieblichen Bewegungsfreiheit kann eine hohe Fremdfinanzierungsquote mit sich bringen, und zwar dann, wenn sich Verlustrisiken öffentlicher Betriebe realisieren, für die sie nicht aus eigener Kraft aufzukommen vermögen. In diesem Fall müssen die Eigentümerkörperschaften einspringen. Sie werden dann unter Um-

¹⁾ Hier kann beispielsweise an den Betrieb von Atomkraftwerken gedacht werden.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 30.

³⁾ Wir werden auf die Tatsache, daß die Eigentümerkörperschaften voll für die Verbindlichkeiten ihrer Betriebe haften, ausführlich in dem Abschnitt über die Verschuldungsbasis eingehen. (Siehe B II 2a).

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 78.

⁵⁾ Für die Bundesbahn siehe beispielsweise § 13 des Bundesbahngesetzes v. 13. Dezember 1951.

ständen den Betrieb solange unter Zwangsverwaltung stellen, bis er saniert ist. ¹⁾ Die betriebliche Bewegungsfreiheit ist dann vollkommen geschwunden.

Soweit die Eigentümerkörperschaften nicht für Deckung der Verluste aufkommen können, muß der Oberverband finanzielle Mittel bereitstellen. Wenn er die Verwaltung des Betriebes übernimmt, kann dies insofern für den Betrieb bzw. dessen Eigentümerkörperschaft von besonderer Bedeutung sein, als die Politik der öffentlichen Betriebe nicht mit jener des Oberverbandes übereinstimmen muß. Sie kann ihr sogar entgegengesetzt sein, da die öffentlichen Betriebe (bzw. deren Eigentümer) eigenständige Interessen vertreten können. ²⁾

In den wenigsten Fällen wird jedoch die betriebliche Bewegungsfreiheit in diesem Ausmaß eingeschränkt. Häufig besteht nur eine Einschränkung insofern, als ein schnelles Handeln, das die Erfüllung öffentlichwirtschaftlicher Ziele erfordern kann, nicht möglich ist, weil erst ein langwieriges Kreditgenehmigungsverfahren abgewartet werden muß.

Finanzielle Bewegungsfreiheit ist dann gegeben, wenn die finanziellen Mittel des Betriebes nicht schon von vornherein durch feste Ausgaben festgelegt sind. Eine Ausgabenbindung besteht unter anderem auch dann, wenn der Betrieb einen hohen Kapitaldienst (Tilgung und Zinsen) für aufgenommenes Fremdkapital leisten muß.

Bei Selbstständigkeitszielen, die eine kapitalmäßige Einflußnahme auf den Betrieb vermeiden wollen, geht es in erster Linie nicht darum, die Einflußnahme der

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 30.

²⁾ Siehe hierzu auch unsere Ausführungen in dem Abschnitt über Wirtschaftspolitik und Verschuldung (B II 3b, S. 170 ff.).

Eigentümer abzuwehren. Die Hingabe von Eigenkapital gewährt eine berechnete Mitsprache und Mitentscheidung der Eigentümerkörperschaften in wesentlichen Betriebsangelegenheiten. Insofern ist der Betrieb auch nicht als selbständige Einheit anzusehen. Die öffentlichen Betriebe stellen Instrumente der Eigentümerkörperschaften dar. Selbstständigkeitsziele öffentlicher Betriebe wollen daher in erster Linie die Einflußnahme der Fremdkapitalgeber vermeiden. Einflußmöglichkeiten können insofern bestehen, als die Vergabe von Kreditmitteln an die Beachtung bestimmter Richtlinien gebunden wird. Soweit dies nicht bereits bei der Vergabe von Krediten gefordert wird, kann es sein, daß dann, wenn der öffentliche Betrieb auf eine Verlängerung der Kreditmittel angewiesen ist, diese Prolongation von der Einhaltung von Richtlinien abhängig gemacht wird.

Besteht die Gefahr, daß solche Richtlinien, wenn vielleicht auch nicht heute, so doch zu einem späteren Zeitpunkt mit öffentlichen Interessen kollidieren können, so sind die öffentlichen Eigentümer gezwungen, den öffentlichen Betrieb mit erhöhtem Eigenkapital auszustatten, um Fremdkapital abzulösen.

Zu den Zielen, die eine Eigenkapitalausstattung fordern, gehören mit Einschränkungen schließlich auch finanzwirtschaftliche Erfolgsziele. Der finanzwirtschaftliche Erfolg ist um so höher, je geringer der Fremdkapitalanteil ist bzw. je höher der Eigenkapitalanteil am Gesamtkapital ist, soweit davon ausgegangen wird, daß für das Eigenkapital keine oder geringere als für das Fremdkapital aufzuwendende Zinsen veranschlagt werden müssen.¹⁾ Öffentliche Betriebe sind daher

¹⁾ Gesetzliche Bestimmungen können allerdings verlangen, daß Zinsen berücksichtigt werden, um angemessene Gewinne zu ermöglichen, die ausgeschüttet werden müssen. In diesem Fall kann sogar die Meinung vertreten werden, daß das Eigenkapital am teuersten ist. Denn "sollten diese Gewinne eine kapitalmarktübliche Verzinsung darstellen, dann müssen sie infolge der steuerlichen Vorbelastung brutto etwa die doppelte Höhe der Darlehenszinsen ausmachen". Vgl. KLIMPEL, H.-E., a.a.O., S. 40.

i.d.R. bei geringer Eigenkapitalausstattung gegenüber privaten Unternehmen, die auf ihr Eigenkapital keine Zinsen zahlen insofern benachteiligt, als durch hohe Zinsen für Fremdkapital ständig Mittelabflüsse erfolgen. ¹⁾ In der Kostenrechnung öffentlicher Betriebe wie privater Unternehmen muß freilich für beide Kapitalarten derselbe kalkulatorische Zins zum Ansatz kommen. ²⁾

Öffentliche Betriebe benötigen also, wie wir feststellten, zur Erfüllung von finanzwirtschaftlichen Sicherungszielen, Selbstständigkeitszielen und finanzwirtschaftlichen Erfolgszielen Eigenkapital. Neben Hingabe von Eigenkapital kann freilich auch eine Bildung von Rücklagen im Eigentümerhaushalt insbesondere für zukünftige betriebliche Investitionen erfolgen. ²⁾ Damit kann vor allem Zuschußbetrieben geholfen werden, deren Sicherungsbedürfnisse auch durch eine vollständige Eigenkapitalausstattung nur teilweise befriedigt werden.

Eine solche Rücklagenbildung kann jedoch nur in begrenztem Umfang einen Eigenkapitalersatz darstellen. Denn die Bildung der Rücklagen kann unter anderem auch den Zweck haben, daß das angesammelte Kapital vorerst für andere Aufgaben des Eigentümers als inneres Darlehen verwendet wird. Die öffentlichen Betriebe können also über das Kapital nicht für vorläufige eigene Aufgaben verfügen. Weiterhin stehen Rücklagen immer nur für einen bestimmten Zeitpunkt wirklich zur Verfügung. Es kann aber auch durchaus sein, daß bei öffentlichen Betrieben überraschend Kapitalbedarf auftritt, beispielsweise durch nichtvorherzusehenden Defekt von Maschinen. In diesem Fall kann es auf Schwierigkeiten stoßen, die in

¹⁾ Vgl. STEFANI, G., a.a.O., S. 305.

²⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 55.

den Rücklagen angesammelten und vorläufig anderweitig verwendeten Beträge freizumachen. Wird den Betrieben dagegen das Rücklagenkapital gleich als Eigenkapital überlassen, so besteht durch die größere "Nähe" eine bessere Disponibilität über das Kapital, auch wenn es in dem Betrieb vorläufig anderweitig angelegt ist.

c) Die innere Verschuldung als Finanzierungsinstrument

Einen Weg zur Finanzierung über die Eigentümer stellt auch die sogenannte innere Verschuldung dar, die ein Komplement zur Verschuldung über den Kapitalmarkt ist. Im Gegensatz zu den Mitteln, die im Eigentümerhaushalt durch Rücklagenbildung bereitgestellt werden, sind die auf dem Weg der inneren Verschuldung erhaltenen Mittel jedoch nicht endgültig für den öffentlichen Betrieb vorgesehen, sondern nur vorübergehend.

Bei der inneren Verschuldung geht es in erster Linie um Mittel der Eigentümerkörperschaften, die für einen anderen Zweck angesammelt werden oder treuhänderisch gebunden sind und welche vorübergehend ihrer eigentlichen Bestimmung durch anderweitige Inanspruchnahme entzogen werden.

In der Regel handelt es sich bei den inneren Schulden um darlehensweise Entnahmen aus Rücklagen des Eigentümerhaushalts. Es kommen aber auch Mittel von Zusatzversorgungskassen, unselbständigen Stiftungen oder Anstalten und ähnlichen, nicht rechtsfähigen Sondervermögensmassen der Eigentümerkörperschaften in Betracht. ¹⁾ Ein für die öffentlichen

¹⁾ Vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 211.
Zum Begriff der inneren Verschuldung siehe auch BECK, Ch., Die innere Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Kommunen, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 8 (1967), H. 1, S. 50 ff., hier S. 53.

Betriebe bedeutsames Beispiel der inneren Verschuldung stellt die im laufenden Haushalt als Einnahme veranschlagte und sofort wieder kreditierte Konzessionsabgabe dar. ¹⁾

Der Vorteil der inneren Darlehen liegt für die öffentlichen Betriebe vor allem darin, "daß gegenüber äußeren Schulden Ersparnisse in der Höhe der Zinsspanne zwischen den sonst zu zahlenden Kreditzinsen und empfangenen Habenzinsen eintreten". ²⁾ Auf diese Weise kann den finanzwirtschaftlichen Erfolgszielen zu einem höheren Erfüllungsgrad verholten werden, und indirekt kann über die finanzwirtschaftlichen Erfolgsziele auch eine erhöhte Erfüllung der öffentlich-wirtschaftlichen Oberziele erfolgen.

Im Hinblick auf solche Vorteile sollte diese Form der Finanzierung über die Eigentümerkörperschaften genutzt werden, doch gilt es, eine dem Sinn der inneren Verschuldung, insbesondere der Rücklagen im Eigentümerhaushalt entsprechende Anwendung dieses Finanzierungsinstrumentes sicherzustellen.

Die aus der inneren Verschuldung gewonnenen Darlehen stehen den öffentlichen Betrieben nur begrenzte Zeit und nicht revolving zur Verfügung, da dieses Kapital zweckgebunden ist. So muß dafür gesorgt werden, daß die den Rücklagen entzogenen Beträge dann wieder zur Verfügung stehen, wenn sie für den vorgesehenen Zweck benötigt werden.

¹⁾ Vgl. BECK, Ch., a.a.O., S. 51; GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 211, Anm. 2.

²⁾ ZEITEL, G., Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindefirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 61 ff., hier S. 73 f. (Zitierweise: Kommunalverschuldung).

Die Erfüllung dieser Pflicht ist dann gefährdet, wenn unsicher ist, ob und wann und in welcher Höhe die Rücklagenmittel gebraucht werden. Dieser Sachverhalt kann insbesondere bei der Ausgleichs- oder der Bürgschaftssicherungsrücklage vorliegen. ¹⁾ Dagegen ist die rechtzeitige Bereitstellung relativ genau bei den Rücklagen abzuschätzen, die Gelder für spätere Erneuerung oder Ersatz ansammeln. ²⁾ Ähnliches gilt für Erweiterungs- und Tilgungsrücklagen. ³⁾

Die innere Verschuldung birgt jedoch nicht nur die Gefahr in sich, daß die Kredite aus Rücklagen nicht rechtzeitig wieder für ihre eigentliche Bestimmung greifbar sind, sie hat vielfach auch die Tendenz, aus vorläufigen zu endgültigen Entnahmen zu werden. Wie Giere darstellt, liegen die Schwierigkeiten besonders auf psychologischem Gebiet. Bei finanziellen Schwierigkeiten ist die Versuchung groß, den Schuldendienst bei den inneren Darlehen zu strecken, weil diese nicht als "richtige" Schulden angesehen werden. ⁴⁾ Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß eine haushaltrechtliche Verpflichtung besteht, die inneren Darlehen rechtzeitig zu tilgen; nach der Rücklagenverordnung ist das innere Darlehen zugunsten der leistenden Rücklage auch zu verzinsen. ⁵⁾ Wie Giere ausführt,

¹⁾ Vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 212. Für diese Rücklagen sollte daher nur eine kurzfristige Anlage in Betracht kommen, "da eine längerfristige Anlage nichts anderes besagt, als daß man das spezielle Risiko, die überraschende Inanspruchnahme, eben doch nicht für so groß hält, wie der Buchbestand vortäuscht". BECK, Ch., a.a.O., S. 58.

²⁾ Vgl. BECK, Ch., a.a.O., S. 58.

³⁾ Vgl. ebd. S. 58.

⁴⁾ Vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 212.

⁵⁾ § 15 Abs. 3 Rückl.VO. Siehe auch GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 212.

kann den Gefahren der mangelnden Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln nur dadurch begegnet werden, daß beim Schuldendienst keine Rangunterschiede zwischen äußeren und inneren Verpflichtungen gemacht werden. ¹⁾

d) Private Beteiligung an öffentlichen Betrieben

Eigentümerkörperschaften sind häufig nicht in der Lage, den Kapitalbedarf öffentlicher Betriebe zu decken und den öffentlichen Betrieben zusätzliches Eigenkapital zuzuführen, das diese dringend zur Durchführung ihrer Investitionen benötigen. In dieser Lage wird von den Eigentümerkörperschaften vielfach die Beteiligung privaten Kapitals an den öffentlichen Betrieben erwogen, um deren finanzielle Schwierigkeiten oder gar Krisen zu beheben. ^{2) 3)} Soweit jedoch diesem Vorgehen rechtliche Grenzen entgegenstehen, ⁴⁾ sollen Umgründungen in privatrechtliche Rechtsformen die Beteiligung privaten Eigenkapitals ermöglichen. ⁵⁾

¹⁾ Vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 212.

²⁾ Vgl. AUBEL, P. van, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, hrsg. von H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 882; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 79.

³⁾ Da wir bei der Definition der öffentlichen Betriebe primär von dem Kennzeichen des Zieles und nicht des Eigentums ausgingen, kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß auch private Personen und Institutionen Eigentümer öffentlicher bzw. gemeinnütziger Betriebe sein können. Wir wollen daher an dieser Stelle auf diese Problematik eingehen.

⁴⁾ Öffentlich-rechtliche Rechtsformen, wie jene des Eigenbetriebes und der Sondervermögen des Bundes, lassen kein privates Eigenkapital zu.

⁵⁾ Zu der Wahl der Rechtsform öffentlicher Betriebe siehe vor allem: SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 66 ff.; OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O.; BERGMANN, K., Unternehmungsformen in der kommunalen Energieversorgung, München, 1957; GERBER, W., Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Zürich, 1928.

Auch private Kapitalgeber können daran interessiert sein, sich an den öffentlichen Betrieben zu beteiligen. Soweit finanzielle Interessen vorliegen, müssen diese nicht unbedingt darauf gerichtet sein, eine hohe Rendite zu erwirtschaften, sondern sie können auch eine möglichst sichere Kapitalanlage verfolgen. Dieser Fall kann dort vorgegeben sein, wo öffentliche Betriebe ein Monopol innehaben, das zudem noch die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern sicherstellt. In vielen Fällen erlangen die privaten Kapitalgeber zusätzlich eine Dividendengarantie, wodurch das private Kapital unabhängig vom Erfolg angemessen bedient wird. ¹⁾

Trotz einer bei öffentlichen Eigentümerkörperschaften vorliegenden finanziellen Notlage und dem Angebot privater Kapitalgeber, finanziell zu helfen, kann die Beteiligung Privater an öffentlichen Betrieben bedenklich sein. Denn die privaten Kapitalgeber können versuchen, Einfluß auf die Zielbildung und die Zielgewichtung öffentlicher Betriebe zu nehmen, um sachfremde Interessen zu verfolgen. Sind beispielsweise private Kapitalgeber an einem hohen Ertrag interessiert, so wird die Tendenz verfolgt, den öffentlichen Betrieb zu einem Erwerbsunternehmen umzugestalten. Ist dagegen das private Kapital als Abnehmer der Leistungen interessiert, so wird es ohne Rücksicht auf Belastungsziele auf eine Senkung der Entgelte oder auf die Bevorzugung bestimmter Abnehmerkreise drängen. ²⁾ Zeigt das private Kapital schließlich als Lieferant von Vorleistungen ein Interesse am öffentlichen Betrieb, so drängt es darauf, die Entgelte für diese Produkte bzw. Leistungen zu erhöhen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 28.

²⁾ RITSCHL, H., Unternehmungen, öffentliche, a.a.O., S. 512.

In dem Maße, in dem die öffentlichen Ziele geändert werden und sich inhaltlich erwerbswirtschaftlichen Zielen annähern, verliert jedoch das öffentliche Eigentum an Betrieben in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung zunehmend seinen Sinn. ¹⁾ Selbst wenn durch eine private Beteiligung die bislang verfolgten Ziele nicht grundlegend geändert werden, kann ihre Erfüllung gefährdet werden. Denn jede private Beteiligung ist "geeignet, den Betrieb wenigstens zu begrenztem Rentabilitätsstreben zu veranlassen, auch wenn das gegen Leistungs-, Beeinflussungs- und Belastungsziele verstoßen sollte." ²⁾

Sicherlich lassen sich in bestimmtem Umfang vertragliche und gesetzliche Möglichkeiten finden, daß öffentliche Ziele eine gewisse Berücksichtigung erfahren, ³⁾ und es könnten auch ohne Zweifel Beispiele angeführt werden, die eine erfolgreiche Symbiose öffentlicher und privater Interessen aufzeigen. Doch von der Aufgabe öffentlicher Betriebe her, dort tätig zu sein, wo private Unternehmen nicht in dem politisch erwünschten Ausmaß oder gar nicht tätig sind, ergibt sich, daß ein solches Zusammenspiel nicht allzu häufig sein kann. Öffentliche Betriebe sind schon Beeinflussungen von privater Seite ausgesetzt, ohne daß eine private Beteiligung vorliegt. Entscheidet man sich dazu, öffentliche Betriebe einzusetzen, und nicht dazu, durch Gesetze und Verordnungen die Durchführung

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 35.

²⁾ Ebd., S. 35.

³⁾ Vertragliche Möglichkeiten werden von Seidel am Beispiel der Hamburgischen Elektrizitätswerke AG und der Berliner Kraft und Licht AG dargestellt. Die jeweiligen Eigentümerkörperschaften ließen Beteiligungen unter der Bedingung zu, daß alle fünf Jahre ein Rückkaufsrecht möglich gemacht wurde. Vgl. SEIDEL, M., Finanzierungsprobleme gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, in: DÖW, 1958, H. 4, S. 25 ff.

öffentlicher Aufgaben zu erzwingen, ¹⁾ dann kann die sichere Erfüllung öffentlich-wirtschaftlicher Ziele nur durch ausschließlich öffentliches Eigentum gewährleistet werden. Insoweit ist also eine private Beteiligung nicht geeignet, die Finanzierungsschwierigkeiten öffentlicher Betriebe zu lösen.

¹⁾ In den USA wird durch die Rechtsform der Public Utilities ein Verfahren praktiziert, das privaten Betrieben die Erfüllung öffentlicher Ziele durch Verordnungen und Gesetze aufzwingt. Dieses Verfahren hat sich bewährt, doch ist es eine Frage der Abwägung wirtschafts-politischer Grundsätze, auf welche Weise in die Wirtschaft eingegriffen wird, ohne das Prinzip der marktwirtschaftlichen Grundsätze am wenigsten zu durchbrechen.

Zu diesem Problem siehe FARR, G., Die behördliche Überwachung der "Public Utilities" in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Diss., Mannheim, 1953.

3. Finanzierung über den Kreditmarkt

Bei der Herkunft der Finanzierungsmittel ist neben der schon behandelten Finanzierung aus Entgelten und über die Eigentümer jene über den Kreditmarkt zu unterscheiden. Das in diesem Abschnitt zu behandelnde Problem, inwieweit sich öffentliche Betriebe verschulden können, ist primär nach außen gerichtet, während die außerdem zu beantwortende Frage, in welchem Ausmaß Finanzierung über den Kreditmarkt betrieben werden soll, ein betriebsinternes Problem darstellt.

Diese Probleme müssen unter dem Gesichtspunkt der Eigenarten der öffentlichen Schuldenwirtschaft gesehen werden. Der Charakter der öffentlichen Schuldenwirtschaft kann speziell an den Verschuldungsbedürfnissen, an der Verschuldungsbasis und den Verschuldungsgrenzen aufgezeigt werden.

Weiterhin wollen wir die Frage untersuchen, inwieweit die öffentlichen Betriebe bei der Kreditaufnahme wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten folgen müssen und inwieweit dieses Verhalten öffentlich-betrieblichen Zielen widerspricht. Es ist jedoch zu beachten, daß Aussagen über die Zweckmäßigkeit und die Grenzen einer kreditären Deckung des Kapitalbedarfs nicht für alle öffentlichen Betriebe in gleicher Weise gelten; denn die Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen öffentliche Betriebe tätig werden, differieren in mehr oder weniger großem Ausmaß. ¹⁾

¹⁾ Vgl. dazu insbesondere ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 65.

a) Der Charakter der öffentlichen Schuldenwirtschaft

aa) Verschuldungsbedürfnisse

Die Klassiker der Nationalökonomie waren der Auffassung, daß der Staat eine Verschuldung möglichst vermeiden sollte. Die kreditäre Deckung staatlicher Ausgaben wurde allenfalls dann gebilligt, wenn Notlagen, wie beispielsweise Krieg vorlagen. ^{1) 2)} Mit der Zeit vollzog sich jedoch ein Wandel im Hinblick auf die Einstellung zur Verschuldung des Staates. Die Verschuldung ist danach gerechtfertigt, wenn sie dazu dient, Objekte mit "langfristiger Wirkungsdauer" oder mit "anhaltender Nützlichkeit" zu finanzieren. Weitere Rechtfertigungsgründe der Verschuldung werden in einem "außerordentlichen" und "unabweisbaren" Bedarf und einem "werbenden" Zweck gesehen. ³⁾

Diese Betrachtungsweise kann als "objektbezogen" bezeichnet werden,

¹⁾ Vgl. RITSCHL, H., Die Prinzipien der Staatswirtschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12, 1950/51, S. 581 ff., hier S. 589; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 8 f.; HANSMEYER, K.-H., Der öffentliche Kredit, Frankfurt a.M., 1965, S. 46; ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 76 f.

²⁾ Ricardo bezeichnete die Staatsverschuldung als die "schrecklichste Geisel, die je zur Plage einer Nation erfunden" wurde. RICARDO, D., Essay on the Funding System, in: The Works of David Ricardo, by J.R.Mc. Culloch, London, 1871, S. 546, zitiert nach ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 76, Anm. 31.

³⁾ Vgl. STUCKEN, R. und SIES, W., Finanzwirtschaftliche Deckungsgrundsätze und konjunkturpolitische Postulate, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12, 1950/51, S. 616 ff., hier S. 618; KOCH, K., a.a.O., S. 43 ff.; ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 77.

da sie die Aufnahme von Krediten von der Art oder dem Charakter der Ausgabe abhängig macht. ^{1) 2)}

Für öffentliche Betriebe gelten diese Bedingungen der Verschuldung grundsätzlich ebenfalls, und zwar insoweit, als sie sich darauf beziehen, daß nur vermögenswirksame Ausgaben ³⁾ mit Schuldeinnahmen bestritten werden können. Denn es kann als fundamentaler Satz angesehen werden, der ebenso für die öffentliche Wirtschaft, wie auch für die Privatwirtschaft gilt, daß zumindest der laufende Verbrauch durch Ertragseinnahmen ⁴⁾

¹⁾ Der "objektbezogenen" Betrachtungsweise steht die "situationsbezogene" gegenüber, die das Ausmaß der Finanzierung durch Kredite von der wirtschaftlichen Lage abhängig macht und die Verschuldung in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt wissen will. Zu diesem Problem werden wir in einem eigenen Abschnitt Stellung nehmen. (Siehe B II 3b dieser Arbeit.)

²⁾ Die Voraussetzungen der Verschuldung der staatlichen Finanzwirtschaft wurden schon frühzeitig in gesetzlichen Normen festgelegt und sind auch heute noch fester Bestandteil von haushaltsrechtlichen Regelungen.

Auch das Grundgesetz bestimmte in Art. 115, der in dieser Fassung bis 1969 gültig war, daß im Wege des Kredits Gesamtmittel "nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken" beschafft werden dürfen. In der neuen Fassung enthält dieser Artikel die genannte Bestimmung allerdings nicht mehr. Darstellungen der bestehenden materiellen Bedingungen der Verschuldung im gegenwärtigen Haushaltsrecht bringen u.a. HANSMEYER, K.-H., Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 52 ff.; KOCH, K., a.a.O., S. 9 ff.

³⁾ Die vermögenswirksamen Ausgaben, die das Sachvermögen (einschließlich der Beteiligungen) erhöhen oder Darlehensgewährung darstellen, können auch als Investitionsausgaben bezeichnet werden; vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 182.

⁴⁾ Unter Ertragseinnahmen fallen die Entgelteinnahmen (zu denen im weiteren Sinn auch die Zuschüsse der Eigentümer gehören) und die aus Entgelteinnahmen abgeleiteten Zahlungen, wie z.B. die Einnahmen aus der Tilgungsrücklage.

gedeckt werden muß. ¹⁾ Durch Ertragseinnahmen müssen dementsprechend also jene Ausgaben gedeckt werden, die zur laufenden Erfüllung der Betriebsausgaben - wie Löhne, Zinszahlungen, Ausgaben für Betriebsmaterialien - erforderlich sind und die im Rechnungsjahr voll zu Aufwand werden. ²⁾ Könnte die laufende Finanzierung nicht oder nur teilweise durch die Ertragseinnahmen erfolgen, sondern würde sie durch Krediteinnahmen bestritten, so hätte dies zur Folge, daß neue Schulden auf alte getürmt würden und daß früher oder später der finanzielle Zusammenbruch zu erwarten wäre, ³⁾ sofern nicht anderweitig eine Konsolidierung erfolgte. Es wird jedoch nicht ausgeschlossen, daß innerhalb einer Rechnungsperiode bzw. beim Übergang einer Rechnungsperiode zur anderen Rechnungsperiode eine kurzfristige Verschuldung der Betriebe zur Finanzierung laufender Ausgaben erfolgen kann. Diese kurzfristige Finanzierung - bei öffentlichen Betrieben erfolgt sie insbesondere durch Kassenkredite - ist unproblematisch, soweit sie darauf abstellt, nur vorübergehende Liquiditätsanspannungen zu beheben. ⁴⁾ Eine kurzfristige Rückzahlung der Kredite kann dann erfolgen, da sie durch Ansprüche auf

¹⁾ Vgl. MÜLHAUPT, L., Der Deckungsprozeß in der Gemeindefinanzwirtschaft und seine rechnerische Darstellung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 8, 1941, S. 403 ff., hier S. 428.

²⁾ MÜLHAUPT, L., Der Deckungsprozeß in der Gemeindefinanzwirtschaft und seine rechnerische Darstellung, a.a.O., S. 423.

³⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 46 ff.; REICHERT, H., a.a.O., S. 185 f.

⁴⁾ Problematisch kann jedoch ein ständiger Kreditüberhang sein, der sich zwar nicht kumuliert, der aber revolvierend im Verhältnis zum Gesamtkapitalbestand eine bedeutende Höhe einnimmt.

Ertragseinnahmen gesichert ist. Auf die Überbrückung der Liquiditätsschwierigkeiten soll jedoch nicht näher eingegangen werden, da im folgenden nur die Verschuldungsbedürfnisse in bezug auf langfristige Kredite interessieren.

Unter dem Gesichtspunkt einer objektbezogenen Betrachtungsweise der Haushaltsgrundsätze des Staates soll die Verschuldung nur für werbende bzw. für rentable ¹⁾ Investitionsausgaben erfolgen, ²⁾ das heißt, daß nur für jene Investitionsobjekte kreditäre Finanzierungsmittel beschafft werden dürfen, aus deren Erträgen der Schuldendienst geleistet werden kann. Gegen eine solche Forderung können grundsätzliche Einwendungen erhoben werden. Ganz allgemein gilt, daß die Bestimmung dessen, was rentabel ist, als sehr problematisch angesehen werden muß. Das liegt einmal an der Schwierigkeit der Messung und Zurechnung von Kosten ³⁾ und Erträgen. Was letztere anbelangt, besteht eine besondere Schwierigkeit, sie angesichts der Ungewißheit über zukünftige Entwicklungen zu prognostizieren und sie für ein bestimmtes Investitionsobjekt zu ermitteln; denn der Vermögensgegenstand kann nur innerhalb einer produktiven Kombination - letztenendes im ganzen Betrieb - seine Nützlichkeit entfalten. ⁴⁾ Die Zurechnung des Ertrags auf das einzelne Projekt ist somit praktisch unmöglich. ⁵⁾ "Insofern ist auch die mehr oder weniger

¹⁾ Zu dem Begriff "werbend" und dessen Auslegung als "rentabel" vgl. KOCH, K., a.a.O., S. 63; siehe auch ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 74 f.; SEEGER, R., Darlehensaufnahmen und Schuldenwirtschaft der Gemeinden, Stuttgart, 1963, S. 12.

²⁾ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Bonn, 1959, S. 8.

³⁾ Vgl. unsere Ausführungen unter Punkt B II 1a), S. 76 ff.

⁴⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 191.

⁵⁾ Vgl. KOCH, K., a.a.O., S. 68.

fließende Kategorisierung in 'rentierliche', 'beschränkt rentierliche' und 'unrentierliche' Projekte aus wissenschaftlicher Sicht nur eine Notlösung; in ihr offenbart sich nicht mehr und nicht weniger als die Kapitulation vor dem Zurechnungsproblem". ¹⁾

Auch wenn die Rentabilität auf den ganzen Betrieb bezogen wird und als rentierliche Investitionen solche bezeichnet werden, die in Verzinsungsbetrieben durchgeführt werden, ²⁾ sind die Probleme einer Verschuldung nach dem Kriterium der Rentabilität nicht beseitigt. Denn auch die "unrentablen" Zuschußbetriebe produzieren Güter und Dienstleistungen, die, gesamtwirtschaftlich gesehen, im Sinne einer "Umwegproduktivität" eine Rentabilität aufweisen können. ³⁾

Der Grad der Rentabilität öffentlicher Betriebe ist vor allem das Ergebnis der Politik ihrer Eigentümerkörperschaften. ⁴⁾ Denn die die Rentabilität mitbestimmenden Entgelte werden nach den jeweiligen Belastungs- und Beeinflussungszielen und nicht durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage festgelegt, wie es bei den Preisen für die Leistungen privater Unternehmen in der Regel der Fall ist. Die Rentabilität kann daher bei öffentlichen Betrieben kein Kriterium dafür abgeben, ob eine Verschuldung erforderlich ist oder nicht. Verschuldungsbedürfnisse bestehen

¹⁾ KOCH, K., a.a.O., S. 68.

²⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 183.

³⁾ Vgl. HANSMEYER, K.-H., Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 58; KOCH, K., a.a.O., S. 68.

⁴⁾ Insofern bezeichnet Zeitel die Rentabilität eines öffentlichen Betriebes als subjektiv bestimmt. Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 75.

vielmehr, um dringende öffentliche Aufgaben zu erfüllen, wobei die Höhe der Rentabilität allerhöchstens eine sekundäre Rolle spielt. Aus ordnungspolitischen Gründen muß sich der öffentliche Betrieb sogar von eigentlich rentablen Vorhaben fernhalten. ¹⁾

Die öffentlichen Betriebe sind dem Dienstprinzip verpflichtet, sie müssen daher auch Investitionen finanzieren, die nicht rentabel sind und die Ertragslage nicht verbessern, diese gegebenenfalls sogar verschlechtern. ²⁾

Eine Verschuldung öffentlicher Betriebe könnte und müßte unterbleiben, wenn die Möglichkeit bestünde, dringenden Kapitalbedarf durch Entgelte oder durch Zuweisungen der Eigentümerkörperschaft zu decken. ³⁾ Wir müssen daher fragen, in welchem Grad Verschuldungsbedürfnisse substituierbar sind. Die Substituierbarkeit der Verschuldungsbedürfnisse bzw. der Bestreitungsmöglichkeiten hängt von den Spielräumen ab, die die öffentlichen Betriebe hinsichtlich der Entgelterzielung besitzen, und sie hängen von den Möglichkeiten ab, die die Eigentümerkörperschaften haben, den Betrieben finanzielle Mittel zukommen zu lassen. ⁴⁾

Aufgrund von Belastungs- und Beeinflussungszielen können von vornherein nur Verzinsungsbetriebe Selbstfinanzierung betreiben. ⁵⁾ Diese Ziele

¹⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 190.

²⁾ Vgl. ebd. S. 193.

³⁾ Vgl. TERHALLE, F., Die Finanzwirtschaft des Staates. Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, Berlin, 1948, S. 225 f.

⁴⁾ Zur Substituierbarkeit von Verschuldungsbedürfnissen von Staat und Gemeinden siehe OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 125.

⁵⁾ Siehe dazu Punkt B II 1 dieser Arbeit.

können auch einer Erhöhung von Entgelten entgegenstehen, soweit sie überhaupt politisch durchsetzbar ist. ¹⁾ Während bei privaten Unternehmen Preissteigerungen im Konjunkturaufschwung eine verstärkte Selbstfinanzierung ermöglichen, sind die Entgelte öffentlicher Betriebe durch öffentliche Kontrolle und durch rechtliche Vorschriften gebunden. ²⁾ Soweit Selbstfinanzierung durch Entgelte überhaupt möglich ist, sind weiterhin einer Deckung von Kapitalbedarf durch sie dadurch enge Grenzen gesetzt, daß Gewinne nur allmählich anfallen. Dringender und hoher Kapitalbedarf könnte nur gedeckt werden, wenn lange Zeit vorher begonnen werden könnte, Rücklagen anzusammeln. Die Substituierbarkeit von Schuldeinnahmen durch eine Finanzierung mittels Entgelte ist also bei öffentlichen Betrieben gering.

Im Hinblick auf die Zuweisung finanzieller Mittel durch die Eigentümerkörperschaften, hängt die Substituierbarkeit des Verschuldungsbedarfs von den Möglichkeiten ab, die die Gemeinwesen hinsichtlich der Erzielung ordentlicher Einnahmen haben. Die Basis ordentlicher Einnahmen stellen die Steuern dar. Dabei geht es nicht nur um die Steuereinnahmen, die den Betriebskörperschaften zufließen, sondern auch um jene Steuern, die auf anderen Ebenen vereinnahmt und weitergeleitet werden. ³⁾

¹⁾ So wurde z.B. die Erhöhung von Nahverkehrstarifen in einigen Städten zu einem Politikum; siehe hierzu z.B. OETTLE, K., Sind die Straßenbahnen zu teuer?, in: Die Zeit v. 27.6.1969, Nr. 26, S. 33.

²⁾ Vgl. beispielsweise WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 116; OETTLE, K., Tarifierhöhungen, in: Deutsche Verkehrszeitung, vom 15.4.1971, Nr. 45, S. 2.

³⁾ Die Höhe der Erzielung ordentlicher Einnahmen ist also auch ein Problem des vertikalen Finanzausgleichs, der in der Bundesrepublik "nach unten", also zu den Länder- und Gemeindehaushalten erfolgt. Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 12.

Bei den gegenwärtigen Verhältnissen in der Bundesrepublik verfügen die Gemeindegewirtschaften über ein wesentlich kleineres Bündel an tragfähigen Steuern als der Staat, ihr Erhebungspolitische Spielraum ist weitaus beengter als der des staatlichen Oberverbandes, und sie sind zu einem mehr oder weniger großen Teil auf Finanzzuweisungen angewiesen, die schematisch verteilt werden. ¹⁾ Zudem besteht für die Steuerpflichtigen in den Gemeinden eher die Möglichkeit, den steuerpolitischen Aktivitäten dieser Gliedkörperschaften auszuweichen. ²⁾

Bei den Gemeindebetrieben ist also die Möglichkeit, außergewöhnlichen Kapitalbedarf durch Zuweisungen der Eigentümerkörperschaft zu decken, nur in geringem Ausmaß gegeben, ³⁾ während für die Betriebe des Bundes diese Alternative zur kreditären Deckung von großem Kapitalbedarf grundsätzlich gegeben ist. ⁴⁾ Doch können die staatlichen Steuerschöpfungsmöglichkeiten voll ausgenutzt sein und außerdem kann es sein, daß auch die Haushaltslage des Staates durch andere finanzielle Verpflichtungen stark angespannt ist.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, in: Die Finanzreform und die Gemeinden. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, e.V., Bd. 14, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1966, S. 121 ff., hier S. 125; o.V., Gemeinden fordern Sofortmaßnahmen zur Behebung ihrer drückenden Geldnot, in: SZ, v. 11.2.1972, Nr. 7, S. 1.

²⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 67; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 17.

³⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 67.

⁴⁾ Vgl. ebd. S. 68.

Es zeigt sich also, daß in besonderem Maße bei kommunalen Betrieben, aber auch bei staatlichen Betrieben eine Verschuldung aufgrund der begrenzten und mangelnden Substituierbarkeit der Verschuldungsbedürfnisse unumgänglich sein kann, damit die Betriebe der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nachkommen können.

Ein weiteres Kriterium für die Verschuldungsbedürfnisse kann das Erfordernis des Ausgleichs von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen sein. Diese Schwankungen können durch Kredite temporär gemildert werden. ^{1) 2)} Das Erfordernis der gleichmäßigen Verteilung der Zahlungsströme kann auf Belastungsziele zurückzuführen sein. Unterschiedliche Zahlungsströme im Zeitablauf hätten zur Folge, daß die Entgelte entsprechend variieren müßten. Einnahmen- und Ausgabenströme könnten nur durch eine ständige Veränderung der Entgelte zeitlich aufeinander abgestimmt werden, soweit davon ausgegangen wird, daß keine anderweitigen Einnahmen zur Verfügung stehen. Bei einer Politik, die einen unbedingten Finanzausgleich anstrebt, wird es in Jahren geringer wirtschaftlicher Aktivität (geringe Einnahmen) oder (und) relativ hohen Finanzbedarfs zu einer Erhöhung der Entgelte kommen, während in Zeiten günstiger Wirtschaftslage oder (und) relativ geringen Finanzbedarfs eine Senkung der Entgelte vorgenommen werden muß. ³⁾

Der Ausgleich der Schwankungen könnte bei gleichbleibenden Entgelten auch dadurch bewerkstelligt werden, daß eine entsprechende Variation

¹⁾ Wie später noch genauer auszuführen sein wird, kann auch die Rücklagenbildung die Aufgabe, Schwankungen auszugleichen, erfüllen. Zunächst wird jedoch von der Rücklagenbildung abgesehen.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 125.

³⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 60 f.

der Zuschüsse durch die Eigentümerkörperschaft erfolgt. Diese Möglichkeit ist in ihren Wirkungen auf den einzelnen Bürger ähnlich einer Variation der Entgelte, wenn davon ausgegangen wird, daß alle Steuerzahler der Gebietskörperschaft die dargebotenen Leistungen erwerben bzw. in Anspruch nehmen. Die durch Steuern finanzierten Zuschüsse würden nämlich ihrerseits - ebenso wie die Entgelte - einer Variation unterliegen, wenn die Gebietskörperschaft nicht willens wäre, sich zu verschulden. Auch eine zeitlich stark unterschiedliche Steuerbelastung könnte daher ebenso, wie eine zeitlich unterschiedliche Entgeltfestsetzung gegen Belastungsziele verstoßen.

Belastungsziele basieren auf Gerechtigkeitsvorstellungen, wenn sie einen intertemporären Ausgleich, insbesondere zwischen Bürgern verschiedener Generationen verfolgen. ^{1) 2)} Welche Auswirkungen bestehen würden, wenn keine Schuldenfinanzierung durchgeführt werden würde, soll folgendes Beispiel aufzeigen: ³⁾

Angenommen, ein großstädtischer Verkehrsbetrieb führt zur Erweiterung des Verkehrsnetzes den Bau einer Untergrundbahn durch, der in den ersten 4 Jahren ausgesprochen hohe Investitionsausgaben erfordert, während darauf die Investitionsausgaben zurückgehen. Unter dieser Voraussetzung ist bei völliger Steuer- oder Entgeltfinanzierung der Ausgaben damit zu rechnen, daß A., der nur bis zum 5. Jahr Steuern an die Gemeinde

¹⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 82; OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 60 ff.

²⁾ Zur Problematik der Verschiebung von Reallasten und Zahllasten vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 43 f., S. 57 f. und S. 254 ff.

³⁾ Das Beispiel ist in Anlehnung an E.-G. Winkler (a.a.O., S. 61) formuliert.

zahlt oder der bis zu diesem Zeitpunkt für die bisherigen Verkehrsleistungen erhöhte Entgelte zahlt, insgesamt mehr Steuern oder Entgelte zahlen muß, als B., der erst vom 5. Jahr Entgelte (Steuern) zu zahlen beginnt. A. kann nur für sehr kurze Zeit aus den öffentlichen Investitionen Nutzen ziehen; B., obwohl an deren Finanzierung nicht, oder kaum beteiligt, kann unter Umständen ihre volle Nutzungsdauer in Anspruch nehmen.

Gerechtigkeitsziele fordern jedoch nicht grundsätzlich eine Verschuldung für die Finanzierung dauerhafter Anlagen, damit die Zukunft, die aus diesen Anlagen Nutzen zieht, an den Lasten beteiligt wird. Nur wenn die Gegenwart, die die Lasten an die Zukunft weiterleiten möchte, im gleichen Maß Lasten der Vergangenheit zu tragen hat, ist eine Belastung künftiger Haushaltsjahre gerecht. Da jedoch der Hauptteil der Ausgaben für Einrichtungen, von denen die Gegenwart Nutzen zieht, bereits in der Vergangenheit definitiv gedeckt worden sind, ¹⁾ dürfen nur vorübergehend erhöhte Ausgaben durch Kredite finanziert werden. ²⁾

Das Belastungsziel der gleichmäßigen Besteuerung bzw. der gleichmäßigen Entgeltgestaltung läßt sich jedoch nicht nur auf Gerechtigkeitsziele zurückführen, sondern auch auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse. ³⁾ Von besonderer Bedeutung sind gleichmäßige Entgelte für die wirtschaftliche Entwicklung. Die öffentlich-wirtschaftlichen Leistungen stellen vielfach die Grundlage für die Erstellung vieler anderer Leistungen der privaten Wirtschaft dar. Die private Wirtschaft muß sich darauf verlas-

¹⁾ Vgl. STUCKEN, R., Kredit als finanzwirtschaftliches Deckungsmittel, in: Finanzarchiv, NF, 1938, S. 529 ff.

²⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 61.

³⁾ Siehe hierzu auch REICHERT, H., a.a.O., S. 257 ff.

sen können, diese Leistungen nicht nur qualitativ und quantitativ, sondern auch vom Preis her sicher empfangen zu können.

Die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft könnte leiden, wenn die Entgelte für die Leistungen öffentlicher Betriebe häufig in starkem Maß verändert werden müßten. Das Erfordernis der Verschuldung kann also auch unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden. Eine gleichmäßige Entgeltgestaltung muß jedoch nicht unbedingt durch die Angleichung der Einnahmen erfolgen. Theoretisch ist es auch möglich, daß die Ausgaben den Einnahmen angepaßt werden. Das würde bedeuten, daß in Jahren geringer Entgelteinnahmen dringende Ausgaben unterlassen werden müßten, während in Jahren hoher Erträge "Investitionen auf Vorrat" getätigt werden könnten. Ohne späteren Ausführungen vorzugreifen ¹⁾ kann hier allerdings schon angeführt werden, daß es zwar grundsätzlich möglich, jedoch nicht tunlich ist, dringende öffentlich-wirtschaftliche Investitionen, die Grundlage für die gesamte Entwicklung einer Volkswirtschaft sind, um Jahre zu verzögern.

Die auf Zahlungsschwankungen zurückzuführenden Verschuldungsbedürfnisse sind von der Betriebsgröße abhängig. Die Verschuldungsbedürfnisse sind, relativ gesehen, um so größer, je kleiner der Betrieb ist, denn desto weniger ist zu erwarten, daß sich Ausgaben und Einnahmen gleichmäßig verteilen und daß permanent ein gewisser innerer Ausgleich im aperiodischen Finanzbedarf stattfindet. ²⁾ Die zeitliche Diskontinuität von Zahlungen ist um so geringer, je ausgedehnter das zu versorgende Gebiet der Wirtschaftseinheit ist und je weiter die Aufgabengebiete sind; denn um so weniger werden die Zahlungsströme von räumlich oder zweigwirtschaftlich

¹⁾ Siehe Punkt B II 3b dieser Arbeit.

²⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 66.

begrenzten wirtschaftlichen Wechsellagen und Strukturwandlungen verändert. ¹⁾ Da die Gemeindebetriebe in größerem Ausmaß von Branchenkonjunkturen und regionalen Sonderverhältnissen abhängig sind, wird bei ihnen ein relativ größerer Verschuldungsbedarf bestehen als bei den Bundesbetrieben.

Dem Verschuldungsbedarf aufgrund von Zahlungsschwankungen könnte auch durch geeignete Rücklagenpolitik begegnet werden, indem in Zeiten minderer Ausgaben (bzw. erhöhter Einnahmen) Rücklagen gebildet werden, die in Zeiten erhöhter Ausgaben (geringerer Einnahmen) aufgelöst werden. Gegenüber der Verschuldung hat die Rücklagenbildung Kostenvorteile, ²⁾ ferner spricht das Argument der Sicherheit für die Rücklagenbildung; denn die angesammelten Beträge stehen, wenn sie gebraucht werden bei entsprechender Finanzpolitik tatsächlich zur Verfügung, während es nicht als sicher anzusehen ist, ob Kredite in ausreichendem Umfang und zu tragbaren Bedingungen bereitgestellt werden können. ³⁾

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die Rücklagenbildung von vornherein nur bei einem Teil der öffentlichen Betriebe möglich ist, und daß sie Zeit benötigt. Rücklagenbildung ist nur schwer durchzusetzen, wenn sie entweder mit einer Entgelterhöhung für die öffentlich-wirtschaftlichen Leistungen oder mit einer Steueranspannung verbunden ist. Eine Steuererhöhung ist erforderlich, wenn die Gebietskörperschaften ihren Betrieben

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 125.

²⁾ Die Kostenvorteile werden von Giere und Winkler anhand von Beispielen aufgezeigt; vgl. GIERE, G., Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 190; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 100.

³⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 101 f.

erhöhte Zuschüsse zukommen lassen wollen, damit bei diesen selbst Rücklagen gebildet werden können, oder damit bei den Gebietskörperschaften für die Betriebe eine Rücklagenbildung erfolgen kann. ¹⁾

Um unpopuläre Entgelt- oder Steuererhöhungen zu vermeiden, muß auf die Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden. So sinnvoll eine Rücklagenbildung nicht nur zum Ausgleich von Zahlungsschwankungen, sondern auch als Finanzierungsinstrument wäre, ²⁾ so werden aufgrund ihrer bedingten Realisierungsmöglichkeit doch immer Verschuldungsbedürfnisse öffentlicher Betriebe bestehen. Wir werden im folgenden prüfen, welche Voraussetzungen öffentliche Betriebe mitbringen, um auf dem Wege des Kredits ihre Verschuldungsbedürfnisse zu befriedigen.

ab) Verschuldungsbasis

Die Deckung von Verschuldungsbedürfnissen durch Kreditgeber (Kreditgewährung) erfolgt nicht voraussetzungslos. Während die Eigenkapitalgeber privater Unternehmen an den Gewinnchancen der Betriebe partizipieren wollen ³⁾ und dafür Verlustrisiken in Kauf nehmen, ist den Fremdkapitalgebern im allgemeinen daran gelegen, die Verlustrisiken auszuschalten oder sie zumindest so klein wie möglich zu halten. Wenn dennoch Unternehmen mit erheblichen Untergangsrisiken Fremdkapital erhalten,

¹⁾ Siehe Punkt B II 2b, S. 119 f.

²⁾ Auch als konjunkturpolitisches Instrument kann die Rücklagenbildung von erheblicher Bedeutung sein. (Vgl. ZETSCHE, W., a.a.O., S. 115 ff.) Wir werden im Rahmen des Abschnitts über Wirtschaftspolitik und Verschuldung noch darauf eingehen. (Vgl. Punkt B II 3b.)

³⁾ Wobei nicht ausgedrückt werden soll, daß die Gewinnerzielung das einzige Motiv für die Überlassung von Eigenkapital darstellt.

so ist dies vor allem auf ein Mißverhältnis zwischen der Nachfrage nach sicheren Kapitalanlagen und dem Angebot an Kapitalanlagen mit geringem Verlustrisiko zurückzuführen. ^{1) 2)}

Neben den Fremdkapitalgebern, die möglichst sichere Anlagen suchen, gibt es freilich auch solche, denen es statt auf Sicherheit auf eine Risiko-prämie ankommt und die daher ihr Kapital für Unternehmungen mit hohem Risiko zur Verfügung stellen. Diese Fremdkapitalgeber stehen dann zwischen dem Eigenkapitalgeber und dem typischen Kreditgeber. ³⁾

Der Erhalt von Krediten durch den typischen Kreditgeber hängt maßgeblich davon ab, welche Sicherheit der Kreditnehmer dem Kreditgeber dafür zu bieten vermag, daß er den Kredit zu der vereinbarten Zeit zurück-erhält und daß das Kapital entsprechend den Vereinbarungen bedient wird. Die Sicherheitsstellungen können von Betrieb zu Betrieb in ihrer Zusammensetzung, in ihrem Inhalt und ihrer Stärke variieren. ⁴⁾ Die Summe der Sicherheitsstellungen kann als Verschuldungsbasis bezeichnet werden. Sie bestimmt ihrerseits die Kreditfähigkeit, die eine Aussage darüber macht, ob der Kreditnehmer das aufgenommene Kapital zu verzinsen und

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, a.a.O., S. 444.

²⁾ Risikolose Anlagen gibt es in der Unternehmerwirtschaft nicht; denn von einer Unternehmung kann nur solange gesprochen werden, als sie Gefährdungen ausgesetzt ist.
Vgl. RIEGER, W., Einführung in die Privatwirtschaftslehre, a.a.O., S. 17 f.

³⁾ Vgl. OETTL, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, a.a.O., S. 444.

⁴⁾ Sie können auch im Zeitablauf einem Wandel unterliegen.
Vgl. dazu etwa RICHTER, S., Entwicklungstendenzen der Vergabemodalitäten langfristiger Kredite an Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, Diss., München, 1971, S. 24 ff.

vereinbarungsgerecht zurückzahlen vermag. ^{1) 2)}

Setzt sich die Verschuldungsbasis verschiedener Betriebe aus unterschiedlichen Sicherheitsfaktoren zusammen, so heißt das, wie im folgenden zu erläutern sein wird, noch nicht, daß die Verschuldungsfähigkeit eine unterschiedliche Höhe einnehmen muß.

Die Verschuldungsbasis privater Unternehmungen besteht vor allem in ihrer Rentabilität, in der Verwertbarkeit ihrer Vermögensteile und in der Höhe des Eigenkapitals. ³⁾ Je höher die Rentabilität der Unternehmung ist, desto eher ist zu erwarten, daß die Unternehmung

¹⁾ Vgl. OBST, G. und HINTNER, O., Geld-, Bank- und Börsenwesen, 36. Aufl., Stuttgart, 1967, S. 402. Im Gegensatz zu diesen Autoren übernehmen wir in dem Begriff nicht die rechtliche Fähigkeit, einen Kredit aufnehmen zu können, da rechtliche Grenzen ökonomisch gesehen, nicht rational sein müssen. Wenn es aus ökonomischen Gründen nicht sinnvoll sein sollte, gewisse rechtliche Einschränkungen vorzunehmen, dann muß unter Abwägung aller Faktoren geprüft werden, ob nicht die Bestimmung geändert werden soll. Es darf nicht davon ausgegangen werden, daß Gesetze sakrosankt wären.

Zum Begriff der Kreditfähigkeit vertritt Barocka die entgegengesetzte Meinung, wenn er im Bereich des Kommunalkredits den Begriff der Kreditfähigkeit nur auf rechtliche Gesichtspunkte abstellen will, d.h. wenn er darunter die Fähigkeit verstehen will, Kredite im eigenen Namen und für eigene Rechnung rechtsverbindlich aufzunehmen, zu verzinsen und zurückzuzahlen. Vgl. BAROCKA, E., Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M., 1959, S. 164.

²⁾ Die Kreditfähigkeit wollen wir von der Kreditwürdigkeit unterscheiden wissen. Während die Kreditwürdigkeit das personelle Vertrauen ausdrückt, den Kredit zu gewähren, gibt die Kreditfähigkeit eine Aussage über sachliche und dingliche Sicherheiten. (Vgl. MELLEROWICZ, K. und JONAS, H., Bestimmungsfaktoren der Kreditwürdigkeit, Berlin 1957, S. 27.)

Eine ausführliche Diskussion der Begriffe Kreditwürdigkeit und Kreditfähigkeit wird bei S. Richter (a.a.O., S. 96 ff.) vorgenommen.

³⁾ OETTL, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 126.

den Anforderungen der Gläubiger nach termingerechter Rückzahlung des Kapitals und Zahlung des Zinsdienstes nachkommen kann. Sollte die Unternehmung den Schuldendienst oder die termingemäße Rückzahlung des aufgenommenen Kapitals nicht aus den Ertragseinnahmen vornehmen können, so müssen die hierzu erforderlichen Mittel durch Substanzliquidisierung aufgebracht werden, wenn nicht neue Schuldeinnahmen die Verpflichtung zu decken vermögen. Soweit die Vermögensteile überhaupt liquidisierbar sind, ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Forderungen der Fremdkapitalgeber befriedigt werden können, um so größer, je besser die Verwertbarkeit dieser Vermögensteile ist, d.h. je marktgängiger sie sind.

Von Bedeutung ist außerdem, wie hoch der Eigenkapitalanteil am Gesamtkapital ist. ¹⁾ Die Wahrscheinlichkeit, durch die Vermögensbestandteile selbst oder aus deren monetärem Gegenwert befriedigt zu werden, ist um so größer, je geringer der Fremdkapitalanteil am Gesamtkapital ist. Die Gläubiger privater Unternehmen werden um so eher geneigt sein, bereits gegebene Kapitalien zu verlängern oder neues Kapital zu verleihen, je größer die Eigenkapitalausstattung des Betriebes ist. Denn "das Eigenkapital steht als erster Risikoträger schützend vor dem Fremdkapital." ²⁾

¹⁾ Von Theorie und Praxis wurden verschiedentlich feste Eigen-Fremdkapitalverhältnisse genannt, deren Einhaltung die Betriebe verfolgen müssen, um ihre Kreditfähigkeit zu sichern. In der neueren betriebswirtschaftlichen Literatur stießen diese Regeln auf Ablehnung. Dennoch besteht für sie in der privaten Unternehmerwirtschaft solange eine praktische Bedeutung, als ihre Einhaltung von den Gläubigern zur Voraussetzung bei Kreditvergaben gemacht werden.

Siehe für viele: HÄRLE, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, Wiesbaden, 1961. JONAS, H.H., Grenzen der Kreditfinanzierung, Wiesbaden, 1960, insb. S. 317 ff. Siehe auch unsere Ausführungen in dem Punkt B III 1, S. 185 ff.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 28.

Zwischen der vom Kreditgeber für erforderlich angesehenen Höhe des Eigenkapitals und der von der Unternehmung ausgewiesenen Rentabilität und der Verwertbarkeit der Vermögensteile besteht insofern eine enge Beziehung, als die Ansprüche der Kreditgeber an die Höhe des Eigenkapitals um so geringer sein werden, je höher die nachgewiesenen Gewinne sind und je größer die Möglichkeit ist, die Vermögensteile zu verwerten.

Im folgenden wollen wir uns die Frage stellen, ob die drei erörterten Kriterien, die vor allem die Verschuldungsbasis der privaten Unternehmungen bestimmen, auch für die Verschuldungsbasis öffentlicher Betriebe die gleiche Bedeutung haben. Die Ertragsfähigkeit hängt wesentlich von den Entgelten für die erstellten Güter und Dienstleistungen ab. Wie wir schon ausführten, werden die Entgelte in der öffentlichen Wirtschaft in der Regel nicht durch Angebot und Nachfrage festgesetzt, sondern sind ein Ergebnis politischer Überlegungen. So kann es sein, daß aufgrund der von politischen Instanzen vorgegebenen Belastungs- und Beeinflussungsziele Entgelte derart niedrig angesetzt werden müssen, daß der Betrieb laufend Verluste ausweist. Sollten die Entgelte dagegen so hoch sein, daß Gewinne erwirtschaftet werden können, dann dürfen diese eine "angemessene" Höhe nicht überschreiten. In diesem Fall wird also nur eine begrenzte Rentabilität vorliegen.

Bei einer an der Rentabilität gemessenen Verschuldungsfähigkeit könnten daher öffentliche Betriebe in den wenigsten Fällen Kredite erhalten. Das Kriterium der Rentabilität kann folglich für die Verschuldungsbasis öffentlicher Betriebe bei rationeller Betrachtung keine besondere Rolle spielen. Zu diskutieren wäre allerhöchstens die Frage, ob statt der einzelwirtschaftlichen Rentabilität nicht die gesamtwirtschaftliche Rentabilität zum Kriterium der Kreditvergabe gemacht werden sollte.

Ganz abgesehen davon, daß es den Kreditgebern primär um die Sicherheit

ihres Kapitals geht, wofür die gesamtwirtschaftliche Rentabilität bestenfalls mittelbar eine Rolle spielt, und daß es ihnen allerhöchstens ein sekundäres Anliegen ist, ihre Mittel gesamtwirtschaftlich sinnvoll eingesetzt zu sehen, können die Kreditgeber die gesamtwirtschaftliche Rentabilität kaum beurteilen. Die Würdigung von Investitionsvorhaben öffentlicher Betriebe muß den legitimierten politischen Instanzen überlassen bleiben, und zwar gerade dann, wenn - aufgrund unzureichender Möglichkeiten von Kosten-Nutzen Analysen - keine hinreichend genauen Berechnungen von gesamtwirtschaftlichen Rentabilitäten möglich sind und Wertschätzungen vorgenommen werden müssen.

Das zweite Kriterium der Kreditsicherung stellt die Liquidisierbarkeit von Vermögensteilen und deren Verwertbarkeit zu dinglichen Sicherungen dar. Zum Zwecke der Kreditsicherung kann nur der Teil des öffentlichen Betriebsvermögens von Bedeutung sein, der nicht im Dienst öffentlich-wirtschaftlicher Aufgaben steht, sondern nur dem Erwerbdient. Denn soweit öffentliches Sachvermögen öffentlichen Zwecken dient und damit hoheitlich gebunden ist, darf es nicht zur Behebung von Zahlungsschwierigkeiten liquidisiert oder zum Zweck von Sicherheitsleistungen eingesetzt werden. ¹⁾

¹⁾ Diese aus öffentlich-wirtschaftlicher Rationalität aufgestellte Forderung wird auch durch die Gesetzgebung gestützt. Nach den Gemeindeordnungen ist eine Sicherheitsstellung "weitgehend unzulässig, indessen in Ausnahmefällen (z.B. Krankenhäuser, Altersheime) möglich. Auch eine Vollstreckung in dieses Gemeindevermögen ist gesetzlich nicht erlaubt". ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 71. Ähnliche Bestimmungen gelten für die Bundesbahn und Bundespost. So schließt das Bundesbahngesetz die Pfändung solcher Sachen aus, die für die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben unentbehrlich sind. Außerdem macht es Zwangsvollstreckungen in Teile des Bundesbahnvermögens generell von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig. Vgl. § 39 Abs. 1 und 3 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 mit verschiedenen Änderungen (BGBl. I, S. 955, i.d.F. vom 6. März 1969, BGBl. I, S. 191). Vgl. außerdem OETTL, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, a.a.O., S. 444.

Von der Definition öffentlicher Betriebe ausgehend, nach der Betriebe nur solange als "öffentlich" bezeichnet werden, als sie ein öffentlich-wirtschaftliches Ziel und damit einen öffentlichen Zweck verfolgen, muß das Vermögen dieser Betriebe zumindest in ganz überwiegendem Umfang öffentlichen Aufgaben gewidmet sein und kann nicht dem Erwerb dienen.¹⁾ Dieses Vermögen kann daher nicht für Sicherheitsstellungen eingesetzt werden.^{2) 3)}

Aus der Definition öffentlicher Betriebe ist allerdings nicht zu schließen, daß sich in der Realität nicht doch häufig Erwerbsvermögen im Besitz öffentlicher Betriebe befindet. Soweit dies der Fall ist, könnte solches Erwerbsvermögen eine Sicherheit für Gläubiger darstellen. Erwerbsvermögen befindet sich jedoch zu Unrecht im Besitz öffentlicher Betriebe und müßte daher schon vorher privatisiert worden sein. Diese Auffassung kann aus der Prämisse abgeleitet werden, daß die öffentliche Hand im Rahmen unseres Wirtschaftssystems ihre Betriebe nur dort eingreifen lassen darf, wo die private Wirtschaft nicht in dem als notwendig erachteten Maß auf Dauer Aktivitäten entfaltet.

Die Auffassungen darüber was Erwerbsvermögen und was Widmungsvermögen ist können differieren und damit auch die Vorstellungen über den Umfang des Vermögens, das einem öffentlichen Zweck gewidmet ist.

Das zur Kreditsicherung zur Verfügung stehende Vermögen hat seinen größten Umfang, wenn zu dem hoheitlich gebundenen Vermögen "nur" Anlagen gezählt werden, die dauernd gesetzlich geregelten Zwecken der Kultur-, Gesundheits-, Sozialfürsorge und Versorgungsaufgaben (z.B. Verkehr,

1) Zu den Begriffen "Erwerbsvermögen" und "Widmungsvermögen" vgl. OETTLE, K., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, in: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, hrsg. von H. Haller und H.C. Recktenwald, Mainz, 1969, S. 327 ff., hier S. 338 f.

2) Das gilt unabhängig davon, ob die Betriebe aus dem Haushalt ausgegliedert sind oder nicht. Es ist daher nicht zulässig, das öffentliche Eigentum an verselbständigten Betrieben dem Erwerbsvermögen zuzuzählen, "obgleich es ebenso wie das Hoheits- und Verwaltungsaufgaben dienende Vermögen Widmungscharakter trägt." OETTLE, K., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, a.a.O., S. 19.

3) Vgl. KOCH, K., a.a.O., S. 166.

Energie) dienen. ¹⁾

Der Umfang des liquidisierbaren Vermögens verringert sich, wenn von dem öffentlichen Vermögen auch nicht dauernd für den hoheitlich bestimmten Verwaltungsvollzug gebundene Vermögensteile abgezogen werden. ²⁾

Wird schließlich auch solches Vermögen abgezogen, das nicht nur ausschließlich (dauernd oder mit Unterbrechungen), sondern größtenteils öffentlichen Aufgaben dienendes Vermögen darstellt, ³⁾ dann steht zur Kreditsicherung ein relativ geringer Teil des öffentlichen Vermögens zur Verfügung.

Problematisch ist jedoch die Frage, inwieweit Vermögenswerte öffentlicher Betriebe die vorübergehend von öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben freigesetzt sind, überhaupt zur Sicherung dienen können. Sind sie als Sachanlagen gegenwärtig, so kann ihrer Monetisierung - vorausgesetzt eine solche ist von der Natur der Vermögenswerte überhaupt möglich ⁴⁾ - nur zugestimmt werden, wenn sichergestellt ist, daß die Sachanlagen in gleicher oder verbesserter Qualität und Quantität und zu dem Zeitpunkt, zu dem sie benötigt werden, auch wieder zur Verfügung stehen.

Stehen die fraglichen Vermögenswerte in liquider oder nahezu liquider Form bereit - gedacht werden kann hier an Vermögenswerte etwa in Gestalt von Rücklagen, die zum Teil gesetzlich vorgesehen sind und nicht bloß eine vorübergehende Vermehrung der Kassenmittel darstellen ⁵⁾ - so können sie vorübergehend zum Zwecke der Beleihung oder des Schuldendienstes mobilisiert werden. Auch hier ist jedoch Voraussetzung, daß

¹⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 71.

²⁾ Ebd., S. 71.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 26.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 126.

⁵⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 73.

diese Mittel im Bedarfsfalle für die ursprüngliche Zweckwidmung wieder zur Verfügung stehen. Ganz abgesehen davon, daß nur ein geringer Teil des öffentlichen Vermögens von den öffentlichen Aufgaben freigesetzt sein dürfte, wird der Brauchbarkeit dieser Vermögensteile für den Zweck der Sicherheitsstellung daher durch die Bedingung ihrer termingerechten Verfügbarkeit enge Grenzen gesetzt.

Da wir davon ausgegangen sind, daß eine Sicherheitsstellung grundsätzlich nur durch jene Vermögenswerte möglich ist, die nicht öffentlich-wirtschaftlich gebunden sind, bleiben zur Kreditsicherung nur - soweit überhaupt vorhanden - das Erwerbsvermögen und in beschränktem Ausmaß das vorübergehend von öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben freigesetzte Vermögen. Daraus kann ersehen werden, daß schon allein aus quantitativen Gründen die Bedeutung der öffentlich-betrieblichen Vermögenswerte unter dem Gesichtspunkt der Kreditsicherung als gering einzuschätzen ist. Für die Kreditgeber kann also das Kriterium der Beschaffungsfähigkeit öffentlichen Vermögens keine große Rolle spielen. Im folgenden ist daher noch die Frage zu prüfen, ob die Eigenkapitalausstattung im Hinblick auf die Verschuldung öffentlicher Betriebe von Bedeutung sein kann. Die Eigenkapitalhöhe als dritter Faktor der Kreditsicherung kann zum einen grundsätzlich nur dann eine Rolle bei der Kreditvergabe spielen, wenn die Vermögenswerte, die durch das Kapital gedeckt werden, tatsächlich auch verwertbar bzw. beleihbar sind. Diese Möglichkeit besteht jedoch bei öffentlich-betrieblichem Vermögen, wie wir darstellten, nur in einem sehr begrenzten Rahmen. Zum anderen kann das Eigenkapital von vorneherein nur dann für die Kreditvergabe von Bedeutung sein, wenn sein Ausweis als Sicherungs- und Haftungskapital erfolgt. Das ist nur dort der Fall, wo der öffentliche Betrieb eine Vermögensrechnung nach kaufmännischen Gesichtspunkten (Bilanz) erstellt.

Führt der Betrieb jedoch eine öffentliche Vermögensrechnung, ¹⁾ da er in die Haushaltswirtschaften voll eingegliedert ist, dann ist in ihr keine Ziffer ausgewiesen, die dem Eigenkapital der Bilanz entsprechen würde. ²⁾ Eine Darstellung als Eigenkapital ist daher nicht nur aus formellen Gründen schwierig; sie ist auch aus materiellen Gründen nicht sinnvoll; denn sie birgt die Gefahr in sich, daß das als Widmungskapital anzusehende Eigenkapital öffentlicher Betriebe mit dem ganz anders gearteten Erwerbskapital privater Unternehmungen verglichen wird und daß daraus Fehlschlüsse gezogen werden. ³⁾

Das Widmungskapital kann nämlich eine ständige finanzielle Belastung darstellen, zu dessen Erhaltung laufend Zuschüsse erforderlich sind. ⁴⁾

¹⁾ Diese finanzwirtschaftliche Vermögensrechnung wird neben der Haushaltsrechnung geführt, muß jedoch nicht mit dieser systematisch verbunden sein. (Vgl. OETTLE, K., Buchführungsvorschriften für öffentliche Haushalte, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart, 1970, Sp. 319 ff., hier Sp. 322; ders., Kaufmännische und öffentliche Jahresbilanzen - Inhalt und Ergänzungsbedürftigkeiten, in: Aktuelle Probleme der Datenverarbeitung und Bilanzierung, Stuttgart, 1971, S. 177, hier S. 179 ff.)

Eine volle Verbundrechnung ist bis jetzt nur im ehemaligen Baden vorgeschrieben. (Siehe hierzu MÜLHAUPT, L., Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Gemeinderechnungswesens in Westdeutschland, in: Gemeindevirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 15 ff., hier S. 20 ff.)

Die Vermögensrechnung in der öffentlichen Haushaltswirtschaft ist also von der kaufmännischen Bilanz grundverschieden.

²⁾ Vgl. JOHNS, R., Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschungen, Heft 8, Würzburg, 1943, S. 71 ff.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, a.a.O., S. 23.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, a.a.O., S. 340 f.

Es ist, kaufmännisch gesehen, schon zum Zeitpunkt seines Einsatzes verloren, sofern es für unrentierliche Zwecke verwendet wird.¹⁾ Aus dieser Sicht wäre von vorneherein nur der Teil des Eigenkapitals als Haftungskapital anzusehen, der rentabel angelegt ist.

Da die Eigenkapitalziffer der Widmung des Kapitals wegen keinerlei Orientierungswert besitzt, schlägt Johns sogar vor, ihren Ausweis zu unterlassen und nicht von "Eigenkapital", sondern von "Deckung" zu sprechen.²⁾

Soweit jedoch öffentliche Betriebe eine kaufmännische Bilanz erstellen, ist das Eigenkapital auch als Haftungskapital anzusehen. Denn ein Ausschluß der Haftung des in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapitals kann, rechtlich gesehen, gar nicht erfolgen.

Die Höhe des Eigenkapitals ist als Haftungsgrundlage allerdings wenig bedeutsam, wenn und soweit andere Sicherheitsleistungen bestehen. So ist vor allem zu beachten, daß die Gläubiger mit der subsidiären Hilfe der Eigentümerkörperschaft rechnen können, und zwar unabhängig davon, ob der Betrieb aus der Haushaltswirtschaft ausgegliedert ist oder nicht.

Würden die Eigentümerkörperschaften nicht für die Schulden ihrer Betriebe einstehen, so hätte dies insbesondere drei nachteilige Folgen:

1. Es würde nicht nur der Kredit des öffentlichen Betriebes, sondern der gesamte öffentliche Kredit beeinträchtigt, möglicherweise sogar ver-

1) Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 126.

2) Vgl. JOHNS, R., Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, in: Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschungen, H. 8, 1943, S. 74 ff.

nichtet werden. ¹⁾

2. Es würde von den geschädigten Gläubigern eine Art Sondersteuer erhoben, die nicht zu rechtfertigen ist. Denn die Verluste sind in Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstanden; für diese Verluste dürfen nicht einzelne aufkommen, sondern die Allgemeinheit muß dafür eintreten, was besagen soll, daß die Verluste aus dem Steuerhaushalt gezahlt werden müssen. Die Sondersteuer hätte, wie mit Recht ausgeführt, ²⁾ Enteignungscharakter.
3. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die Erfüllung des Bedarfsdeckungszieles müßte eingestellt werden, falls das Betriebsvermögen in einem Konkurs- oder Vergleichsverfahren liquidisiert werden würde.

Damit verhindert das öffentliche Eigentum also auch den Untergang des Betriebes durch Konkurs. ³⁾ Die öffentlichen Betriebe besitzen aus diesen Gründen nicht wie die privaten Unternehmungen Kredit aufgrund ihrer Ertragsfähigkeit oder wegen eines hohen Verwertbarkeitsgrades des Vermögens oder infolge einer hohen Eigenkapitalausstattung, sondern aufgrund der öffentlichen Eigentümerkörperschaft. Die Kreditfähigkeit öffentlicher Betriebe ist in ähnlicher Weise geliehen, wie die solcher Unternehmungen, für die die öffentliche Hand oder Kreditgarantiegemeinschaften bürgen. ⁴⁾

Wenn die öffentlichen Betriebe in Zahlungsschwierigkeiten geraten, sind die Eigentümerkörperschaften verpflichtet, ihnen im Rahmen des Möglichen

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 29.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig? a.a.O., S. 444.

³⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 77.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 28 f.

beizuspringen. ¹⁾ Soll also über die Kreditfähigkeit öffentlicher Betriebe geurteilt werden, so muß auch die Finanzkraft der Eigentümerkörperschaft untersucht werden. ²⁾

Den finanziellen Rückhalt der jeweiligen Eigentümerkörperschaft stellt ihre Steuerkraft dar. Soweit die Eigentümerkörperschaft eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, ist die Steuerkraft lokal beziehungsweise regional begrenzt. Sollte diese bei finanziellen Notfällen nicht ausreichen, so müssen die Gemeinden ihrerseits auf die finanziellen Hilfen des übergeordneten Verbandes zurückgreifen können. Letztenendes kann in einem geordneten Staateswesen die gesamte nationale Steuerkraft als finanzieller Rückhalt eines öffentlichen Betriebes bezeichnet werden. ³⁾ Von der Möglichkeit eines Staatsbankrotts abgesehen, kann der Gläubiger öffentlicher Betriebe auf jeden Fall befriedigt werden. ⁴⁾

Wenn trotz dieser finanziellen Sicherheiten, die die Gläubiger besitzen, öffentliche Betriebe keinen Kredit erhalten sollten, so kann dies darauf zurückzuführen sein, daß die Kreditgeber die Bedeutung und Art der Eigentümerbeziehungen nicht richtig beurteilen. Ein Grund kann auch darin gesehen werden, daß die Eigentümerkörperschaften Haftungsbeschränkungen erklären oder diese bereits rechtlich festgelegt sind. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, daß die Betriebe aus den Haus-

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 208.

²⁾ Vgl. ders., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, a.a.O., S. 444.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 126; ders., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, a.a.O., S. 342; ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 69.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, a.a.O., S. 342.

haltungswirtschaften ausgegliedert und in Rechtsformen des privaten Gesellschaftsrechts eingekleidet werden. ¹⁾ Eine derartige Beschränkung der Haftung auf das Vermögen wird auch für die beiden großen öffentlichen Bundesbetriebe Bundesbahn und Bundespost bestimmt. ²⁾

Jedoch besteht eine Diskrepanz zwischen solchen rechtlichen Haftungsbeschränkungen und tatsächlicher Haftung in der öffentlichen Wirtschaft wie auch in der Unternehmerwirtschaft. So besteht zwar, rechtlich gesehen, die Möglichkeit, daß ein Konzern einem Unternehmen, für das er beschränkt haftet, über die Haftungssumme hinaus keine Unterstützung zukommen läßt. Als fraglich muß aber angesehen werden, ob ein solches Verhalten nicht auf den Kredit der anderen Konzernunternehmungen Rückwirkungen in der Weise hat, daß der Kredit dieser Gliedunternehmen sinkt. ³⁾ Wenn jedoch die Gläubiger wissen, daß der Konzern trotz seiner rechtlich beschränkten Haftung voll und ganz für die Verbindlichkeiten der Gliedunternehmen aufkommen kann und wird, dann "haben sie keinen Grund, das notleidende Unternehmen nicht mehr für kreditwürdig zu halten." ⁴⁾

Sicherlich kann es sein, daß Hemmungen bestehen, die Kreditwürdigkeit der Unternehmungen anzuerkennen; denn es können immer Zweifel bestehen, ob der Konzern im Ernstfall tatsächlich helfend einspringen kann und wird. Diese Zweifel sind jedoch bei öffentlichen Betrieben im Hinblick

¹⁾ Vgl. GIERE, G., Gemeindefinanzen, in: HdSw, Bd. 4, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1965, S. 308 ff., hier: S. 312 f.

²⁾ § 3 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 (BGBl. I, S. 955 mit Änderungen); § 3 des Postverwaltungsgesetzes vom 21. Juli 1953 (BGBl. I, S. 676 mit Änderungen).

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, a.a.O., S. 444.

⁴⁾ Ebd., S. 444.

auf die Zahlungsbereitschaft der Eigentümerkörperschaften unbegründet. Denn - wie ausgeführt - ist es nicht nur der zukünftige Kredit, der durch ein Zurückziehen auf rechtliche Haftungsbeschränkungen gefährdet werden würde, vielmehr würde die Eigentümerkörperschaft ihren eigenen Intentionen zuwiderhandeln, den Staatsbürgern Gerechtigkeit zukommen zu lassen und sie sicher und ausreichend mit öffentlichen Leistungen zu versorgen.

Den Haftungsbeschränkungen kann gegenüber Kreditgebern daher keine Bedeutung zugemessen werden. ¹⁾ Sie können lediglich im Innenverhältnis der Eigentümerkörperschaften den öffentlichen Betrieben gegenüber eine Rolle spielen. ²⁾ ³⁾

Das wesentliche Kriterium für die Kreditfähigkeit öffentlicher Betriebe liegt also - wie gezeigt wurde - in ihren Beziehungen zu den Eigentümerkörperschaften. Aus der Sicht der Finanzierung öffentlicher Betriebe gilt es, diese Zusammenhänge aufzuzeigen und nicht durch die Umgründungen von Betrieben in private Gesellschaftsformen zu verdecken.

Unter Berücksichtigung der Bedeutung dieser Beziehungen ließe sich sogar

¹⁾ Vgl. dazu auch GIERE, G., Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 313.

²⁾ Vgl. OTTMANN, K., Vorbemerkungen zum Bundesbahngesetz vom 13.12.1951, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 72. Jg. (1962), S. 106 f.

³⁾ Für den Gesetzgeber wäre hieraus die Konsequenz zu ziehen, diesen Sachverhalt unmißverständlich klarzustellen.

sagen, daß öffentliche Betriebe ohne Eigenkapital auskommen könnten. ^{1) 2)}

Es kann daher zusammenfassend festgestellt werden, daß die Verschuldungsbasis öffentlicher Betriebe von völlig anderer Art wie jene kaufmännischer Unternehmungen ist. Bei öffentlichen Betrieben spielt weder die Ertragsfähigkeit, noch der Grad der Verwertbarkeit der Vermögensgegenstände, noch die Eigenkapitalausstattung eine wesentliche Rolle für die Verschuldung. Für die Verschuldungsbasis sind vielmehr primär die Beziehungen zu den öffentlichen Eigentümern interessant.

Soweit die Kreditgeber die wirklichen Verhältnisse verkennen und sich in bezug auf die Mitfinanzierung öffentlicher Betriebe von den Vorstellungen leiten lassen, die sie gegenüber Unternehmungen haben, ist eine Aufklärung über die besonderen Tatbestände erforderlich. Eine Anpassung an die Kriterien, die für die Verschuldungsfähigkeit bei privaten Unternehmungen gelten, ist dagegen abzulehnen.

¹⁾ Eine gegenteilige Auffassung vertritt A. Koch, wenn er behauptet, die Verbesserung der Eigen-Fremdkapitalrelation verbessere deren Kreditfähigkeit. Vgl. KOCH, A., Die Kapitalausstattung der kommunalen Versorgungsunternehmen, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), S. 265 ff., hier S. 271.

Ähnlich äußern sich u.a. Zeiss und Barocka. Vgl. ZEISS, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, 2. Aufl., Stuttgart, 1962, S. 172; BAROCKA, E., Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 170. Siehe auch SCHUBERT, M., Wie soll die Deutsche Bundespost ihr Wachstum finanzieren?, in: DÖW, Jg. 13 (1964), H. 1, S. 7 ff., hier S. 10.

²⁾ Damit ist aber nicht ausgesagt, daß eine Eigenkapitalausstattung überhaupt unbedeutend ist. Sie ist es, rational gesehen, nur für die Kreditgeber. Wie schon ausgeführt wurde (siehe Punkt B II 2b dieser Arbeit), ist jedoch eine hohe Eigenkapitalausstattung vor allem erforderlich, um die Erfüllung öffentlich-wirtschaftlicher Ziele gegen Kapitalversorgungsrisiken zu sichern.

ac) Verschuldungsgrenzen

Schuldengrenzen können öffentlichen Betrieben sowohl von außen, als auch von innen vorgegeben sein. Eine äußere Schuldengrenze wird grundsätzlich durch die in einer Volkswirtschaft bestehende Höhe des Kreditangebots gezogen. Dabei können für kurz- und langfristigen Kredit unterschiedliche Angebotshöhen bestehen. ¹⁾ Diese äußere Verschuldungsgrenze verändert sich in dem Maße, wie durch die Politik der Zentralbank, die wirtschaftliche Entwicklung und die Beeinflussung der Sparneigung der Wirtschaftssubjekte ²⁾ das Gesamtangebot an Krediten variiert. Betreibt etwa die Zentralbank eine restriktive Politik, so wird die Kreditvergabemöglichkeit der einzelnen Geschäftsbanken kleiner.

Wieviel die einzelnen öffentlichen Betriebe von dem Kreditpotential einer Volkswirtschaft erhalten, hängt vor allem davon ab, in welcher Weise die anderen aus der privaten und öffentlichen "Sphäre" stammenden Kreditnachfrager, die im Hinblick auf den Kredit in Konkurrenz miteinander stehen, den Wünschen der Kreditgeber nachzukommen vermögen.

Daraus ergibt sich eine äußere Verschuldungsgrenze zweiter Art. Sie ist maßgeblich abhängig von dem durch die Verschuldungsbasis bestimmten Kredit, den die Betriebe bei den Kreditgebern genießen. Bei den privaten Betrieben richten sich die Kreditgeber hinsichtlich der gewährbaren Kredithöhe, wie im vorangehenden Abschnitt dargelegt wurde, primär

¹⁾ Zu der Frage, inwieweit für kurz- und langfristige Kredite unterschiedliche Grenzen gezogen sind, siehe z.B. STUCKEN, R., Geld und Kredit, 2. Aufl., Tübingen, 1957, S. 132 ff.; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 30 ff.; REICHERT, H., a.a.O., S. 10 ff.

²⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 30.

Die Spartätigkeit kann beispielsweise durch Anreize, wie sie Steuervergünstigungen oder Prämienzahlungen darstellen, beeinflusst werden.

nach der Ertragsfähigkeit, der Verwertbarkeit der Vermögensgüter und der Eigenkapitalausstattung. Bei den öffentlichen Betrieben dagegen kann, wie wir ausführten, die Höhe des zu gewährenden Kredits von diesen Faktoren nicht abhängig sein.

Für die öffentlichen Betriebe kann es, rational gesehen, keine derartige äußere Verschuldungsgrenze geben. Denn im Fall von Zahlungsschwierigkeiten ist das in öffentlichen Betrieben investierte Fremdkapital, von der Möglichkeit eines Staatsbankrotts abgesehen, nicht gefährdet. Wie schon erörtert, steht nämlich hinter jedem öffentlichen Betrieb die Steuerkraft des Eigentümerhaushalts und, in einem geordneten Staatswesen, letztendes die ganze nationale Steuerkraft. Die Finanziers müssen allerdings die Zusammenhänge durchschauen und verstehen, daß die Kreditfähigkeit des Betriebes von der Eigentümerkörperschaft abgeleitet ist.

Wenn der Konkurs eines öffentlichen Unternehmens auch praktisch unmöglich ist und der Kreditgeber somit auch kein Verlustrisiko trägt, so muß er doch insofern ein Liquiditätsrisiko tragen, als es wegen des Zeitbedarfs für das Ingangsetzen der Hilfe zu Zahlungsstockungen kommen kann.

Aus diesem Grunde werden die öffentlichen Betriebe keinen unbegrenzten marktlichen Kreditspielraum haben. ¹⁾

Die öffentlichen Betriebe können sich also nicht unbegrenzt verschulden; denn die Kapitalgeber tragen, wenn auch kein Verlustrisiko, so doch ein Liquiditätsrisiko, das sich daraus ergibt, daß die Mittel vom Oberverband eventuell nicht rechtzeitig beschafft werden können. Jedoch muß die sich aus dem Liquiditätsrisiko ergebende Verschuldungsgrenze öffentlicher Betriebe wesentlich höher liegen als jene privater Unternehmungen,

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 32, Anm. 44.

die aus dem Liquiditätsrisiko und dem Verlustrisiko resultiert. Abgesehen davon, daß die Kredite an private Unternehmungen mit zweifachem Risiko behaftet sind, kann auch das Liquiditätsrisiko nicht gleich dem Verlustrisiko gewertet werden, weil die Auswirkungen bei der Realisierung für den Kreditgeber unterschiedlich hoch sind: das Verlustrisiko wiegt ungleich schwerer als das Liquiditätsrisiko. Die durch den Kreditgeber gezogene äußere Schuldengrenze dürfte aus diesem Grund für die öffentlichen Betriebe so weit sein, daß sie kaum zum Tragen kommt.

Dieser mehr oder weniger großen Verschuldungsmöglichkeit öffentlicher Betriebe sollte daher eine innere Verschuldungsgrenze gegenüberstehen, sozusagen als Komplement der durch den Kreditgeber gezogenen äußeren Kreditgrenze, weil diese allein - wegen der Verpflichtung der Eigentümerkörperschaften notfalls für Schulden der öffentlichen Betriebe einzustehen - einen zu schwachen Druck auf die betriebliche Schuldenwirtschaft ausüben würde. ¹⁾ Das Erfordernis innerer Verschuldungsgrenzen ergibt sich also aus dem Mangel an Regulativen, die von außen die Kredithöhe in ausreichendem Maß steuern könnten. Die innere Verschuldungsgrenze wird daher im Gegensatz zu den äußeren Verschuldungsgrenzen nicht dadurch festgelegt, wieviel Kredit ein öffentlicher Betrieb aufnehmen kann, sondern wieviel ein öffentlicher Betrieb höchstens Kredit aufnehmen darf.

Die dem Betrieb vorgegebene innere Verschuldungsgrenze stellt den Ausfluß von Kontrollrechten in bezug auf die Schuldenaktivität von öffentlichen Betrieben dar, deren wirtschaftliche Begründung aus den subsidiären Deckungspflichten von

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 127.

Eigentümerkörperschaften gegenüber ihren Betrieben abgeleitet werden kann. ¹⁾ Solche Verschuldungsgrenzen sollen also verhüten, daß Unterverbände oder öffentliche Betriebe durch Überstrapazierung ihrer Verschuldungsfähigkeit vollendete Tatsachen schaffen und die Oberverbände bzw. die Eigentümerkörperschaften zu Sanierungshilfen zwingen. ²⁾

Es gilt jedoch, nicht nur das Risiko der Inanspruchnahme der zur subsidiären Deckung verpflichteten Körperschaften durch Gläubiger öffentlicher Betriebe zu mindern; ³⁾ vielmehr müssen die öffentlichen Betriebe bzw. deren leitende Organe auch in ihrem eigenen Interesse das Risiko finanzieller Schwierigkeiten möglichst gering halten; ⁴⁾ das den öffentlichen Betrieben gesetzte Ziel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben darf durch finanzielle Schwierigkeiten nicht gefährdet werden.

Je mehr Fremdkapital ein öffentlicher Betrieb besitzt, um so höher ist der Zinsendienst und um so mehr ergibt sich das Erfordernis, laufende Tilgungen vornehmen zu müssen. Diese Zahlungen können die finanzielle Bewegungsfreiheit öffentlicher Betriebe stark einschränken, wenn die Verwendung eines großen Teils der Einnahmen von vornherein festgelegt ist. Es kann dann sein, daß sie neu aufkommende Aufgaben nicht zu

¹⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 69.
Eine rechtliche Begründung der Kontrollrechte könnte in der Eigentümerstellung gesehen werden.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 126 f.

³⁾ Vgl. ebd. S. 126.

⁴⁾ Die Leistungserstellung öffentlicher Betriebe sollte im Gegensatz zu jener privater Unternehmungen auf eine wesentlich höhere Sicherheit ausgelegt sein. Während manche private Unternehmungen bewußt hohe Risiken eingehen und dann entsprechend hohe Gewinnchancen erwarten, dürfen öffentliche Betriebe bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufgrund deren existenzieller Bedeutung keine bzw. nur sehr geringe Risiken eingehen.

erfüllen vermögen, oder daß sie plötzlichen finanziellen Belastungen nicht gewachsen sind. Finanzpolitisch von großer Bedeutung können so beispielsweise schon geringe Erhöhungen des Zinsniveaus sein, da sie bei einem hohen Schuldenanteil die Zinslast stark anwachsen lassen können.

Die Tilgungszahlungen könnten unter Umständen auch durch Neuverschuldung kompensiert werden. In diesem Fall muß von einer unechten Tilgung gesprochen werden; denn die Schuldenhöhe wird durch sie nicht verändert. Ist der Betrieb auf Prolongationen oder auf Ersatz der Kredite angewiesen, kann er in eine gefährliche Abhängigkeit vom Kreditmarkt geraten. Ein allgemeiner Mangel an Krediten ist um so gefährlicher, je öfter die Betriebe auf eine Prolongation bzw. auf einen Ersatz von Krediten angewiesen sind. Das ist um so eher der Fall, je höher der Anteil der kurz- und mittelfristigen Schulden an den gesamten Verbindlichkeiten ist, da bei kurz- und mittelfristigen Verschuldungen die auf ein Rechnungsjahr entfallenden Tilgungszahlungen bei gleichem Verschuldungsbetrag viel höher als bei langfristig aufgenommenen Krediten sind. Je höher der Fremdkapitalanteil ist, desto gefährdeter kann also die Erfüllung von Leistungszielen sein. Diese Gefahr ist um so größer, je dringender die Betriebe den Kredit wegen geringer Investitionselastizitäten benötigen.

Gefährlich für die sichere Erfüllung öffentlich-betrieblicher Ziele können schließlich auch Richtlinien sein, die mit der Kreditvergabe verbunden sind. ¹⁾ Diese Richtlinien können den Spielraum der Betriebspolitik stark einengen, vor allem wenn sie nicht mit den Zielen der Betriebe übereinstimmen. Es müßte in diesem Fall sogar davon Abstand genommen werden, die mit solchen Bedingungen verknüpften Kredite aufzunehmen.

¹⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen von JONAS, H.H., Grenzen der Kreditfinanzierung, a.a.O., S. 236 ff., S. 322 ff. und S. 360 ff; OETTLE, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 102 ff.

Generell gilt für die Festlegung von inneren Schuldengrenzen, daß ein Betrieb maximal nur so viele Verbindlichkeiten aufnehmen darf, wie er für den Schuldendienst aus eigener Kraft oder mit Hilfe von zugesicherten Zuschüssen der Eigentümerkörperschaften aufzukommen vermag. Die maximale Schuldengrenze ergibt sich somit aus der äußersten Schuldendienstgrenze als Differenz von Einnahmenmaximum und Ausgabenminimum, wobei schuldenbegründende Einnahmen und Ausgaben für die Ermittlung dieser Grenze nicht berücksichtigt werden dürfen. Diese Schuldendienstgrenze erreicht den Wert Null, wenn Einnahmenmaximum und Ausgabenminimum gleich groß sind. ¹⁾

Das Ausgabenminimum bestimmt sich im wesentlichen durch den Umfang derjenigen Aufgaben, die der Betrieb aufgrund bereits bestehender Verpflichtungen (ohne die Schuldendienstverpflichtungen) zu erfüllen hat. ²⁾ Die Verpflichtungen können vertraglich oder gesetzlich festgelegt sein, sie können sich aber auch ohne bestimmte Festlegung aus dem Dienstprinzip ergeben.

Das Einnahmenmaximum wird durch das Ausnützen bestehender entgeltpolitischer Spielräume und durch die äußerste Belastung der Eigentümer im Hinblick auf die Zuweisung von Zuschüssen festgelegt. In vielen Fällen ist es möglich, daß der öffentliche Betrieb keine Zuschüsse erwarten kann; er ist dann ausschließlich auf die Ertragseinnahmen für erstellte betriebliche Leistungen angewiesen. Andererseits ist es möglich, daß das Einnahmenmaximum nur von den Zuschüssen des Eigentümers abhängt und zwar dann, wenn Beeinflussungs- und Belastungsziele Leistungsentgelte verbieten.

¹⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 43.

²⁾ Vgl. ebd. S. 42.

Werden die maximal pro Jahr für den Schuldendienst zu verwertenden Einnahmen kapitalisiert, dann ergibt sich daraus die mögliche Höchstverschuldung. Sie ist abhängig von der Höhe des Zinssatzes und der auf ein Haushaltsjahr treffenden Tilgungsquote. Je höher Zins und Tilgung sind, desto niedriger ist die Schuldengrenze. Die durch Festlegung von Ausgabenminima und Einnahmenmaxima bestimmte "äußerste Verschuldungsgrenze" ¹⁾ besitzt nur theoretischen Aussagewert. In der Praxis kann sie nur eine grobe Orientierungshilfe für einen begrenzten Zeitraum sein, da die Zahlungsgrößen im vornhinein nur ungefähr bestimmt werden können. Es können nicht nur unerwartete Einnahmenausfälle eintreten, insbesondere sind auch die unerwartete Ausgaben verursachenden Versorgungsnotfälle nicht vorherzusehen.

Unberücksichtigt bleibt bei der Ermittlung dieser Verschuldungsgrenze auch die Frage, inwieweit die Einnahmen vor oder zumindest gleichzeitig mit den Ausgaben anfallen. Nur in diesen Fällen ist die Liquidität des Betriebes gesichert. Zur genaueren Bestimmung der Schuldengrenze der Betriebe ist es daher geboten, mehrjährige Finanzpläne aufzustellen. ²⁾ Der Finanzplan muß nicht nur die zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen enthalten, sondern er muß möglichst auch die Unsicherheitsmomente aufdecken, mit denen zu rechnen ist.

Die durch die finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten vorgegebene äußerste Verschuldungsgrenze darf schon angesichts dieser Unsicherheitsmomente nicht ausgenützt werden. Es muß vielmehr immer ein Spielraum bestehen, mit dessen Hilfe etwa sich realisierende Risiken der Ausfälle von Einnahmen und der Zunahme von Ausgaben aufgefangen werden können.

Das ist nicht nur erforderlich, weil die Mittel für den Schuldendienst durch Leistungsentgelte und Zuschüsse in einem solchen Fall nicht auf-

¹⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 43.

²⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 89.

gebracht werden könnten. Selbst wenn dies nur für einen kurzen Zeitraum der Fall wäre, könnte es sehr erhebliche finanzwirtschaftliche Folgen haben, die die Erfüllung öffentlicher Ziele unmöglich machen würden.

Ein Spielraum muß außerdem gefordert werden, um in Notfällen Verschuldungsbedürfnisse mit unabweisbarer Priorität erfüllen zu können. Wird bei der Ermittlung der äußersten Verschuldungsgrenze das Erfordernis eines solchen Spielraums berücksichtigt, so können wir von einer betriebspolitisch bedingten Verschuldungsgrenze sprechen. An einer solchen betriebspolitischen Verschuldungsgrenze müssen sich jene öffentlichen Betriebe orientieren, die selbst Verbindlichkeiten aufnehmen. ¹⁾

Die Betriebe, die den Kreditmarkt nicht selbst in Anspruch nehmen können, sind bei der Erlangung von Krediten auf die Eigentümerkörperschaften angewiesen; ²⁾ zu diesen Betrieben zählen die Gemeindebetriebe in den Rechtsformen des Regiebetriebes und des Eigenbetriebes. ^{3) 4)} Die Ver-

¹⁾ Es sind dies die rechtlich selbständigen Betriebe in privatrechtlicher Form und die autonomen Wirtschaftseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Bundesbahn und Bundespost) und mit eigener Rechtspersönlichkeit (insb. Sparkassen).

²⁾ Rechtlich gesehen, sind die auf dem Kreditmarkt erworbenen Mittel immer Verbindlichkeiten der jeweiligen Eigentümerkörperschaft, auch "wenn diese Mittel ausdrücklich und ausschließlich zu Zwecken der Betriebe aufgenommen worden sind." SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 137.

³⁾ Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 137.

⁴⁾ Wir lassen die staatlichen verselbständigten Regiebetriebe des Bundes beziehungsweise der Länder (frühere "§-15-Betriebe") ohne eigene Rechtspersönlichkeit unberücksichtigt, da sie keine große Rolle in der öffentlichen Wirtschaft spielen. Die verselbständigten Regiebetriebe sind jetzt in § 26 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969, BGBl. I, S. 1284 geregelt.

schuldungsmöglichkeiten dieser Betriebe müssen daher im Rahmen der Verschuldungsgrenzen der Gemeinden gesehen werden. Theoretisch könnte die Verschuldungsgrenze einzelner Betriebe mit jener der Gemeinden identisch sein, wenn eine Gemeinde nur für einen Betrieb Kredite benötigen würde und ihre anderen Aufgaben aus eigenen Mitteln (insb. Steuereinnahmen) erfüllen könnte. In der Realität muß jedoch davon ausgegangen werden, daß die Gemeinden selbst Verschuldungsbedürfnisse haben. Zudem kann es sein, daß größere Gemeinden weitere Betriebe in der Rechtsform von Eigenbetrieben und Regiebetrieben besitzen, die ebenfalls auf Kredite angewiesen sind, die von der Gemeinde aufgenommen werden.

Die Verschuldungsmöglichkeit der Betriebe, die den Kreditmarkt nicht selbst in Anspruch nehmen können, hängt also davon ab, in welchem Maße die Gemeinde gewillt ist, ihren Kreditspielraum auszunützen und wie sie es für politisch richtig hält, die aufgenommenen Kredite auf die einzelnen Betriebe bzw. auf die einzelnen Aufgaben, die ihr obliegen, aufzuteilen. Die Verschuldungsgrenzen der Gemeinde wirken sich demnach unmittelbar auf die Verschuldungsmöglichkeiten dieser Betriebe aus. Es besteht aber auch insofern ein mittelbarer Bezug zwischen den gemeindlichen Verschuldungsgrenzen und jenen der rechtlich selbständigen Betriebe, als die Veränderung der Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinde Auswirkungen auf die Höhe der Zuschüsse an diese Betriebe haben kann. So kann es sein, daß eine Herabsetzung der Verschuldungsgrenze der Gemeinde diese zwingt, die Zuschüsse an ihre Betriebe zu vermindern.

Andererseits kann sich allerdings auch die selbständige Verschuldung der Betriebe auf die Verschuldungsgrenze der Gemeinde auswirken, da deren Wirtschaftsergebnis in der Haushaltsrechnung des Trägerverbandes erscheint. Wird beispielsweise durch eine Schuldaufnahme der finanzwirtschaftliche Erfolg eines rechtlich selbständigen Betriebes erhöht, so heißt das, daß die Eigentümerkörperschaft entweder weniger Zuschüsse zahlen

muß oder daß sie einen höheren Erfolg in ihrer Haushaltrechnung ausweisen kann, wodurch die Schuldengrenze der Gemeinde ausgeweitet wird.

Zur Beurteilung der Schuldentragfähigkeit einzelner Gemeinden finden vor allem drei verschiedene Maßstäbe Verwendung, die teilweise noch modifiziert wurden. Es sind dies der Schuldenstand pro Einwohner, das Verhältnis des Schuldendienstes zu bestimmten Einnahmegruppen und der Überschuß der vermögensunwirksamen Haushaltsrechnung.

Das Verfahren, als Schuldengrenze einen bestimmten Betrag anzusetzen, der auf jeden einzelnen Bewohner der Gemeinde entfällt, ist in höchstem Maße unzulänglich, wenn ihm auch eine gewisse Bedeutung als Vergleichsmaßstab und als grober Orientierungsmaßstab zukommt. ¹⁾

Fragwürdig ist die absolute Schuldenhöhe pro Einwohner, die sich auf unrentierliche Vorhaben bezieht, als Maßstab für die Schuldentragbarkeit schon allein deshalb, weil bei gleichem Schuldenstand ein unterschiedlich hoher Schuldendienst bestehen kann. ²⁾ Unberücksichtigt bleibt bei diesem Maßstab vor allem die Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde. Diese ist z.B. unterschiedlich zu beurteilen, wenn die eine Gemeinde beispielsweise aufgrund ihrer besonders günstigen geographischen Lage oder ihrer gut ausgebauten Infrastruktur einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hat, während die

¹⁾ Zur Kritik an diesem Verfahren siehe SCHREML, A. und DIETL, J., Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenze, 3. Aufl., München, 1965, S. 13 ff.; ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 83; SCHMID, C., Schuldengrenze der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 57. Jg. (1956), H. 6, S. 101 ff.; SCHIMMEL, W., Schulden und Schuldengrenze der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 56. Jg. (1955), H. 10, S. 183 ff.; KOCH, K., a.a.O., S. 150 ff.

²⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 84 f.

andere Gemeinde mangels dieser Voraussetzungen eine Stagnation oder eine Abnahme der Bevölkerungszahl aufweist.

Der Maßstab, durch den die Schuldengrenze anhand des Verhältnisses des unrentierlichen Schuldendienstes zu bestimmten Einnahmegruppen ¹⁾ ermittelt wird, ²⁾ berücksichtigt zwar die Einnahmeströme, doch wird vernachlässigt, in welchem Grad die Steuer- und sonstigen Einnahmequellen ausgeschöpft sind. Ebenso bleibt außer Betracht, daß die laufenden Ausgaben von Gemeinde zu Gemeinde sehr voneinander abweichen können. Eine beschränkte Praktikabilität besitzt dieser Maßstab jedoch vor allem deswegen, weil die Frage, welche Höhe das Verhältnis von Schuldendienst zu den Steuer-, Gebühren- und Erwerbseinnahmen haben darf, damit die finanzielle Situation der Gemeinde nicht gefährdet ist, nicht objektiv beantwortet werden kann. Dementsprechend weit ist auch die Spanne der Werte, die aus der "Erfahrung" gewonnen wurden; sie schwanken zwischen 5 und 15%. ^{3) 4)} Bei der zur Ermittlung der kommunalen Schuldengrenze verwendeten Methode, auf den Überschuß der vermögensunwirksamen Haushaltsrechnung Bezug zu nehmen, wird als Überschuß der Betrag bezeichnet, der sich nach Abzug der laufenden vermögensunwirksamen

-
- ¹⁾ Diese Einnahmegruppen umfassen die Einnahmen aus Steuern, aus allgemeinen Finanzzuweisungen, Umlagen und Erwerbseinkünfte.
- ²⁾ Diesem Verfahren wird besonders in Baden-Württemberg großes Gewicht beigemessen. Eine ausführliche Darstellung und Kritik dieser "Saldomethode" wird von Reichert vorgenommen. Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 106 ff.
- ³⁾ Vgl. SCHREML, A. und DIETL, J., a.a.O., S. 15.
- ⁴⁾ In der Literatur ist jedoch keine Begründung dafür zu finden, warum gerade diese Prozentsätze als unbedenklich angesehen werden. Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 112.

Ausgaben von den laufenden Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen und Erwerbseinkünften ergibt.¹⁾ Da in diesem Überschuß einer Gemeinde nicht die fortlaufend entstehenden Ausgaben (Folgekosten, Ersatzinvestitionen) berücksichtigt sind, und da andererseits zweckgebundene Einnahmen enthalten sind, wurde ein modifiziertes Verfahren entwickelt, das an die Stelle des Überschusses der vermögensunwirksamen Rechnung den Überschuß der fortdauernden Einnahmen über die fortdauernden Ausgaben setzt.²⁾ Obwohl dieses Verfahren ebenfalls Mängel aufweist,³⁾ kann es als das aussagekräftigste bezeichnet werden.⁴⁾

Soweit sich diese "Saldomethoden",⁵⁾ die mit dem Überschuß der vermögensunwirksamen Haushaltsrechnung bzw. mit der dauernden Leistungsfähigkeit arbeiten, nur auf nicht rentierliche Vorhaben beziehen⁶⁾ - wie dies auch bei den anderen beiden Verfahren der Fall ist - bestehen aus der Sicht öffentlich-wirtschaftlicher Ziele jedoch ernste Bedenken.

Zunächst einmal besteht das Problem, inwieweit überhaupt eine einzelwirtschaftliche Rentabilität für ein bestimmtes Projekt festgestellt werden kann. Die Vorstellung von einem exakt ermittelbaren Rentierlichkeitsgrad

-
- 1) Vgl. insb. HERRMANN, K., Umfang und Grenzen der kommunalen Verschuldung, in: Kommunalwirtschaft, 1957; S. 491.
 - 2) Diese verfeinerte Haushaltsüberschußrechnung wurde vom Bayerischen Prüfungsverband öffentlicher Kassen entwickelt und ist ausführlich dargestellt bei SCHREML, A. und DIETL, J., a.a.O.
 - 3) Eine Kritik umfassender Form wurde von Zeitel geübt. Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 85 ff.
 - 4) Vgl. KOCH, K., a.a.O., S. 226 ff.
 - 5) REICHERT, H., a.a.O., S. 101.
 - 6) Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 85; KOCH, K., a.a.O., S. 201.

muß auf jeden Fall aufgegeben werden. Es ist auch zu beachten, daß das Zurechnungsproblem in der öffentlichen Wirtschaft verschärft wird, weil enge wechselseitige und manipulierbare "Finanzbeziehungen zwischen den Kommunalverwaltungen und den kommunalen Anstalten und Betrieben [bestehen], die in den Gewinnabführungen oder Zuschüssen nur teilweise zum Ausdruck kommen." ¹⁾ Insofern ist die auf Rentierlichkeit abgestellte Verschuldungsgrenze auch manipulierbar. ²⁾

Zudem ist die Rentabilitätserwartung in die Zukunft gerichtet; daher kann ungewiß sein, ob sich die Ertragserwartungen realisieren lassen. Es werden dann die nicht aus eigener Kraft tilgbaren Schulden der Betriebe auf den Schuldendienst der Gemeinde zurückfallen. ³⁾ Es muß daher gefordert werden, daß die Berechnungen der Schuldengrenze die gesamte Haushaltswirtschaft, also einschließlich der Regie- und Eigenbetriebe, umfassen. ⁴⁾

Entscheidend für die Frage, wie das Kreditvolumen im öffentlichen Haushalt verteilt werden soll, kann also nicht der - fragwürdige - Maßstab der einzelwirtschaftlichen Rentabilität sein. Entscheidend ist vielmehr, welche gesamt- regional- und kommunalwirtschaftlichen Prioritäten gesetzt werden sollen. Über diese Frage müssen politische Organe entscheiden.

¹⁾ ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 84.

²⁾ Vgl. ebd. S. 75.

³⁾ Vgl. KRAUTHAUSEN, Die Kreditaufnahme der wirtschaftlichen Unternehmungen im Rahmen der Gesamtverschuldung der Gemeinden, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, H. XVII: Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, Köln, 1955, S. 47 ff., hier S. 52.

⁴⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 88 f.; KOCH, K., a.a.O., S. 201.

b) Wirtschaftspolitik und Verschuldung

In der neueren finanzwissenschaftlichen Theorie sind als Beurteilungskriterien für die Zweckmäßigkeit und die Grenzen der staatlichen Schuldenpolitik in immer stärkerem Maße konjunkturpolitische Gesichtspunkte in den Vordergrund getreten.¹⁾ Die Frage der Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Kredite soll danach nicht mehr allein von dem zu finanzierenden Objekt (objektbezogene Betrachtungsweise), sondern auch von der wirtschaftlichen Lage abhängig gemacht werden (situationsbezogene Betrachtungsweise).

Vertreter dieser Meinung, die der konjunkturrell betrachtenden Richtung zugeordnet werden,²⁾ erkannten, daß die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft nicht genügten, um eine inflationäre Preisentwicklung einerseits und eine wirtschaftliche Stagnation andererseits zu verhindern. Die Auffassung, die die Klassiker vertraten, nämlich, daß die Wirtschaft ständig zu einem Gleichgewicht hin tendiere, war nicht mehr aufrechtzuerhalten.³⁾

Es zeigte sich weiterhin, daß die Zentralnotenbank mit ihren geldpolitischen Steuerungsmitteln nicht fähig war, auf die Konjunktur durchschlagend einzuwirken, um ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik, nämlich das wirtschaft-

¹⁾ Vgl. dazu etwa ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 79.

²⁾ Den Vertretern der konjunkturrell betrachtenden Richtung stehen jene der finanzwirtschaftlich betrachtenden Richtung gegenüber, die einen ständig ausgeglichenen Haushalt fordern und die die kreditäre Deckung nur für besonders geartete Ausgaben zulassen. Vgl. STUCKEN, R. und SIES, W., a.a.O., S. 617.

³⁾ Breitere Resonanz fanden die durch die situationsbezogene Betrachtungsweise gekennzeichneten Forderungen erst durch Keynes. (KEYNES, J.M., The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936.) Das soll aber nicht heißen, daß nicht schon vor Keynes eindringlich auf die Möglichkeiten des Einsatzes der Haushaltspolitik zum Zweck der Konjunkturpolitik hingewiesen wurde. Siehe hierzu im einzelnen: ZETSCHKE, W., a.a.O., S. 97; STUCKEN, R. und SIES, W., a.a.O., S. 619 ff.

liche Wachstum bei hohem Beschäftigungsstand, bei möglichst stabilem Geldwert und unter Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts der Volkswirtschaft weitgehend zu realisieren. Neben der indirekten Beeinflussung von Nachfragegrößen durch kreditpolitische Maßnahmen der Zentralnotenbank wurde daher auch eine direkte Einflußnahme des Staates als unerlässlich angesehen. ¹⁾ Die direkte Beeinflussung der Nachfrage durch die staatlichen Haushalte kann vor allem in der Weise erfolgen, daß diese in der Depression Ausgaben tätigen, deren Finanzierung vornehmlich durch Kredite vorgenommen wird, und daß sie sich im Aufschwung bei der Ausgabentätigkeit auf das Notwendigste beschränken und die in der Depression aufgenommenen Kredite zurückzahlen.

Folgt man der situationsbezogenen Betrachtungsweise in ihrer konsequentesten Form, dann bleibt bei überhitzter Konjunktur kein Raum für die Finanzierung staatlicher Ausgaben durch Kredite.

Die Ansichten der objektbezogenen Betrachtungsweise über die Deckung von Ausgaben können dann nur mehr subsidiären Charakter haben, und zwar insofern, als im Fall der Ankurbelung der Konjunktur Kredite für Objekte mit langanhaltender Nützlichkeit, also insbesondere für Investitionsgüter, und nicht für andere Zwecke verwendet werden. ²⁾ Aus konjunkturpolitischer Sicht kann dieser Forderung im allgemeinen nachgekommen werden, da Rezessionen durch eine starke Schrumpfung der Nachfrage nach Investitionsgütern, konjunkturelle Übersteigerungen aber durch eine übermäßige Nachfrage nach diesen Gütern gekennzeichnet werden. ³⁾ Ebenso

¹⁾ Vgl. dazu beispielsweise WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 115.

²⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 65 f.

³⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 115; HORAK, H., a.a.O., S. 47.

werden inflatorische oder deflatorische Preisentwicklungen in der Regel von der Nachfragesituation nach den verschiedensten Investitionsgütern ausgelöst. ¹⁾

Die Bedeutung der Ausgabenpolitik des Staates zum Zweck der Beeinflussung der Konjunktur ist je nachdem, in welcher Konjunkturphase die Ausgabenpolitik geändert wird, unterschiedlich groß. So ist die Wirkung erhöhter Investitionsausgaben als Mittel der Konjunkturbelebung verhältnismäßig größer als die Wirkung einer Verringerung der Ausgaben auf eine beabsichtigte Konjunkturdämpfung. Denn die Investitionsgüterindustrie vermag in der Spätphase einer Hochkonjunktur durchaus noch weiterzuproduzieren, wenn auch gegebenenfalls nicht mit gleicher Intensität; wenn der öffentliche Nachfrager entfällt, so kann doch noch die private Nachfrage bleiben. Auf der anderen Seite besteht bei einer Depression jedoch eine bessere Einwirkungsmöglichkeit des Staates, wenn und soweit Aufträge vergeben werden, um die Wirtschaft aus einem Tiefpunkt herauszuführen.

In bezug auf die Ausgabentätigkeit des Staates kann also eine gewisse umgekehrte Parallelität zu der Politik der Notenbank bestehen, welche durch den Einsatz ihres Instrumentariums zwar eine Dämpfung der Konjunktur zu bewirken vermag, durch geld- und kreditpolitische Maßnahmen die Betriebe aber nicht zu einer erhöhten Wirtschaftstätigkeit zwingen kann.

Eine Einschränkung der Möglichkeiten einer situationsgerechten Ausgabenpolitik des Staats im Hinblick auf Investitionen ergibt sich jedoch dadurch, daß die öffentliche Hand nur auf jene Teilbereiche der Wirtschaft durch eine Variierung der Ausgaben einwirken kann, deren Leistungen sie benötigt.

¹⁾ Vgl. etwa WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 115.

Das ist insofern bedeutsam, als nicht in allen Wirtschaftsbereichen gleichzeitig Überhitzungs- bzw. Depressionerscheinungen auftreten. Primär in diesen Bereichen ist jedoch eine entsprechende Investitionskürzung oder -erhöhung geboten. Eine unterschiedslose Konjunkturpolitik wäre also verfehlt. ¹⁾ Vielmehr müssen die Investitionsvorhaben an den richtigen Stellen beschränkt oder forciert werden.

Begrenzte Möglichkeiten der konjunkturgerechten Ausgabenpolitik bestehen aber auch auf jenen Märkten, auf denen private und öffentliche Hand gemeinsam nachfragen (insbesondere auf dem Gebiet der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen). Denn auf diesen Gebieten läßt sich die Gesamtnachfrage nur um den Anteil der öffentlichen Nachfrage reduzieren. Es muß jedoch nicht sein, daß die Gesamtnachfrage um diesen Anteil vermindert wird, da es möglich ist, daß die private Nachfrage durch den Ausfall der öffentlichen Nachfrage größer wird. Denn in dem Maße, in dem freigewordenes Fremdkapital privaten Unternehmen statt öffentlichen Haushalten zufließt, werden in der privaten Wirtschaft Voraussetzungen für eine Zunahme der Nachfrage geschaffen. ²⁾

Schließlich wird die Wirksamkeit der situationsgerechten Ausgabenpolitik in bezug auf Investitionen auch dadurch eingeschränkt, daß sie nur langsam wirken kann. Gilt es, Nachfrageüberhänge rasch abzubauen und allgemeine Preissteigerungen sofort spürbar zu bremsen, so hilft "nur ein Angriff auf die Nachfrage durch finanzpolitische Maßnahmen zur Verringerung der Kreditschöpfungspotenz des nationalen Bankensystems." ³⁾

¹⁾ Vgl. ZETSCHKE, W., a.a.O., S. 108.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 133.

³⁾ OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 133.

Trotz dieser grundsätzlichen Einschränkungen im Hinblick auf die Wirkungen der konjunkturgerechten Ausgabenvariierung und der kreditären Deckung der Ausgaben kann die ebenfalls auf eine Beeinflussung des Investitionsvolumens gerichtete Kreditpolitik der Notenbank in starkem Maße unterstützt werden.¹⁾ Insbesondere kann die Konjunkturpolitik der Notenbank in der Rezession wirksam durch die Ausgabentätigkeit des Staates ergänzt werden.²⁾

¹⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 115; ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 79 f.

²⁾ Die von den Theoretikern wie von den Praktikern erkannten Möglichkeiten der Schuldenwirtschaft für die Konjunkturpolitik fanden in jüngster Vergangenheit auch ihren Niederschlag in der Gesetzgebung; so wurde das Grundgesetz im Artikel 115 im Jahre 1969 eine entsprechend geändert. Schrieb der Artikel 115 GG in der alten Fassung noch vor, daß auf dem Wege des Kredites Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden dürfen, so gibt die neue Fassung des Art. 115 dem konjunkturpolitisch orientierten Deckungsgrundsatz mehr Raum.

Allerdings wurde von dem Gesetzgeber kein rein konjunkturpolitisch orientierter Deckungsgrundsatz eingeführt. Vielmehr vereinigt er die objektbezogene und die situationsbezogene Deckungsweise, wenn bestimmt wird, daß die Einnahmen aus Krediten in der Regel die Höhe der Investitionsaufgaben nicht überschreiten dürfen. Nur wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, sind Ausnahmen zulässig. (Vgl. auch REICHERT, H., a.a.O., S. 188 f., Fußnote 3.)

Der Durchbruch zu konjunkturpolitisch orientierten Deckungsgrundsätzen wurde durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eingeleitet, das am 8. Juni 1967 verkündet wurde. (BGBl. I, S. 582).

Grundgesetz und Stabilitätsgesetz beziehen sich nicht nur auf Haushaltswirtschaften, sondern auch auf Bundesbetriebe. Jedoch erfahren die jeweiligen Bestimmungen für die Betriebe Einschränkungen, wenn es im Grundgesetz heißt, daß für Sondervermögen des Bundes Ausnahmen zugelassen werden können (Art. 115 Abs. II), und wenn das Stabilitätsgesetz verfügt, daß die jeweils zuständigen Minister die erforderlichen Anordnungen treffen müssen (§ 13 Abs. II).

Im folgenden ist zu prüfen, ob die öffentlichen Betriebe mit ihrer Ausgaben- bzw. Kreditpolitik in der Weise in den Dienst konjunktureller Anforderungen gestellt werden können, daß sie eine antizyklische Wirtschaftspolitik treiben. Da vor allem die Investitionen kreditär gedeckt werden sollen, stellt sich die Frage, ob die Investitionen öffentlicher Betriebe bei überhitzter Konjunktur zurückgestellt und ob sie auf der anderen Seite vorgezogen werden können, wenn die konjunkturpolitische Situation dies gebietet.

Einer Verschiebung von Investitionen öffentlicher Betriebe steht in den meisten Fällen entgegen, daß diese eine wichtige Grundlage des volkswirtschaftlichen Wachstums darstellen und daher als "Vorausinvestitionen" diesem Wachstum derart voranzugehen haben, daß keine volkswirtschaftlichen Engpässe entstehen und die Leistungs- und Versorgungspflicht der Betriebe erfüllt werden kann. ^{1) 2)}

Wenn in Zeiten überhitzter Konjunktur Investitionen der Infrastrukturunternehmen nicht durchgeführt werden, kann es sein, daß Versorgungsschwierigkeiten dann eintreten, wenn die allgemeine wirtschaftliche Situation, die möglicherweise zu solchen Verzögerungen Anlaß gegeben hat, längst überwunden ist. ³⁾

¹⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 117; LAMPERT, H., Die Gemeinden als Träger von Wirtschaftspolitik, in: Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 9 ff., hier S. 32 f.; REICHERT, H., a.a.O., S. 78.

²⁾ Mit Recht kann jedoch von öffentlichen Betrieben verlangt werden, daß sie auch in Zeiten der Hochkonjunktur "Luxusbauten" zurückstellen, zu denen sie manchmal aufgrund der zu diesen Zeiten im allgemeinen reichlicher fließenden Erlöse verleitet sind (vgl. OETTLE, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 134).

³⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 117.

Die Dringlichkeit von Investitionen öffentlicher Infrastruktur-Betriebe kann auch durch die jeweiligen Leistungsspitzen, die durch nicht beeinflussbare Anforderungen der Abnehmer notwendig werden, begründet sein. Würden die Investitionen nicht vorgenommen, so entstünden aus technischen Gründen Versorgungsstörungen (z.B. Netzzusammenbrüche).

"Daher sind vor allem die Versorgungsunternehmen gezwungen, die Kapazität ihrer Anlagen stets auf die zu erwartende Nachfragespitze - zuzüglich einer Reserve - auszulegen." ¹⁾

Bei anderen Betrieben ist zwar die Gefahr der akuten Versorgungsschwierigkeiten nicht in diesem Ausmaß gegeben, jedoch können durch Qualitätsminderungen oder durch nicht ausreichende Versorgung Störungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens die Folge sein. ²⁾

Gegen eine etwaige Forderung, Investitionen mit dem Hinweis zurückzustellen, daß die durch sie geschaffenen Kapazitäten erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt benötigt werden, können auch lange Fertigungszeiten der zu erstellenden Anlagen sprechen. Dieser Tatbestand kann sogar eine frühzeitige Investitionsplanung und eine frühzeitige zeitliche Disposition verlangen, was bei einem vollständig antizyklischen Verhalten kaum möglich wäre. ³⁾ Auch soziale und gesundheitspolitische Gründe können gegen eine Verschiebung sprechen. So läßt sich beispielsweise der Bau von Krankenhäusern nicht hinauszögern, wenn konjunkturelle Erwägungen dies gebieten würden. ⁴⁾

Investitionen müssen weiterhin auch dann durchgeführt werden, wenn

1) WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 118.

2) Dies kann beispielsweise bei unzureichender Dimensionierung von Verkehrsanlagen eintreten.

3) Vgl. OETTL, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 139.

4) Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 78.

"die technische oder die wirtschaftliche Entwicklung plötzlich Änderungen in Richtung und Umfang der Investitionen erzwingt." ¹⁾

Das Erfordernis einer Sicherstellung der Bedarfsdeckung durch vorzunehmende Investitionen ergibt sich auch aus der Gefahr der Verdrängung öffentlicher Betriebe durch Substitutionswettbewerb bzw. durch Übergang zur Eigenversorgung. Ein derartiges Vorgehen ist nicht deshalb von Bedeutung, weil dadurch die Existenz des betreffenden öffentlichen Betriebes gefährdet wird - öffentliche Betriebe bestehen nicht um ihrer selbst willen - sondern weil es für das Allgemeininteresse von Nachteil sein kann. ²⁾

Eine Verschiebung von Investitionen kann in vielen Fällen schließlich auch deswegen nicht erfolgen, weil einmal in Angriff genommene Projekte zu Ende geführt werden müssen um die dauernde Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen gleicher Intensität nicht zu gefährden. ³⁾

Einwände gegen eine Durchführung von Investitionen nach konjunkturpolitischen Zweckmäßigkeiten richten sich allerdings nicht nur gegen ihre Zurückstellung; auch ein Vorziehen von Investitionen ist vielfach nicht unproblematisch. Erweitern die Betriebe in Zeiten wirtschaftlichen Niedergangs ihre Anlagen, so bringt ihnen dies zwar insofern eine Kostenersparnis, als die Preise der Produktionsmittel und die Zinssätze für Kredite in der Depression niedriger sind als im Aufschwung. "Gleichzeitig aber verstößt es gegen die herkömmlichen Prinzipien der betrieblichen Wirtschaftsführung, während

¹⁾ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 118.

²⁾ So kann z.B. eine schlechte Qualität des öffentlichen Personennahverkehrs dazu führen, daß die Verkehrsteilnehmer in verstärktem Maß zum Eigenverkehr übergehen und dadurch die Verkehrsnotstände in den Ballungsgebieten weiter zunehmen.

³⁾ Vgl. WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 62.

einer Absatzstockung Anlagen zu erstellen, für deren Produkte gar keine Nachfrage vorhanden ist." ¹⁾ Weiterhin kann als einzelwirtschaftliches Argument angeführt werden, daß gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Niedergangs aufgrund geringer Entgelteinnahmen der Schuldendienst nur schwer zu leisten sein dürfte.

Gegen ein Vorziehen der Investitionen öffentlicher Betriebe sprechen somit finanzwirtschaftliche Erfolgsziele und Sicherungsziele, die in der Zielhierarchie öffentlicher Betriebe allerdings nur sekundäre Bedeutung haben. Ein Vorziehen von Investitionen würde aber nicht gegen Leistungsziele verstoßen, derentwegen öffentliche Betriebe tätig werden. Daher wäre insofern ein entsprechendes antizyklisches Verhalten grundsätzlich möglich. Dagegen können öffentliche Betriebe aus der Sicht ihrer Oberziele vielfach nicht die erforderlichen Investitionen zurückstellen.

Aus diesem Grund sollten Beschränkungen der Kreditaufnahme oder die Einführung von Genehmigungen für bestimmte Kreditaufnahmen den öffentlichen Betrieben nicht auferlegt werden. ²⁾ Sie sind im Bereich der öffentlichen Betriebe problematisch, weil dadurch weder die individuell zu beurteilenden Investitionsnotwendigkeiten der einzelnen Betriebe noch deren unterschiedliche Finanzlage berücksichtigt werden. ³⁾ Eine Ver-

¹⁾ ZETSCHKE, W., a.a.O., S. 108.

²⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 114.

³⁾ Vgl. ebd. S. 114; HEINKE, S., Der öffentliche Haushalt, ein Instrument der Bedarfsdeckung oder der Konjunktursicherung?, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 8 (1967), H. 2, S. 66 ff., hier S. 77 f.

ringerung der Verschuldungsautonomie öffentlicher Betriebe aus konjunkturellen Gründen muß daher grundsätzlich abgelehnt werden.

Wenngleich öffentliche Betriebe nicht Instrumente der Wirtschaftspolitik schlechthin, sondern der Wirtschaftspolitik ihrer Eigentümerkörperschaften sind, ¹⁾ wenngleich weiterhin öffentliche Betriebe leistungswirtschaftliche Ziele zu erfüllen haben, die nicht mit den konjunkturpolitischen Zielen des Staates gleichgerichtet sein müssen, so soll das nicht heißen, daß öffentliche Betriebe überhaupt nicht angehalten sind, einen Beitrag zur Konjunkturpolitik zu leisten. Denn von öffentlichen Betrieben kann auf Grund ihrer besonderen Bindungen eher als von privaten Unternehmen verlangt werden, daß sie sich in den Dienst der Konjunkturpolitik stellen lassen und stellen. Zu einer zwangsweisen oder freiwilligen Unterordnung unter gesamtwirtschaftliche Ziele sollten die öffentlichen Betriebe daher viel eher als private Unternehmungen bereit sein. ²⁾ Im Fall des nationalen Notstandes sollten die öffentlichen Betriebe sich daher - unbesehen ihrer eigenen Ziele - in den Dienst der Konjunkturpolitik stellen. ³⁾

Von dem Gedanken, daß öffentliche Betriebe gesamtwirtschaftliche Belange nicht unberücksichtigt lassen können, gehen wohl auch die Verfasser des Gutachtens über die Finanzreform aus, wenn sie schreiben: "Die öffentliche

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 123.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik, a.a.O., S. 58 f.

³⁾ Insofern müßte dann auch eine Verringerung des Grades der schuldenpolitischen Autonomie akzeptiert werden. Einer Einschränkung der Kapitalnachfrage kann jedoch nicht zugestimmt werden, wenn nur mit einer Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz gerechnet werden muß und wenn zudem nicht sicher ist, daß die Einschränkung der Kapitalmarktnachfrage der öffentlichen Betriebe von Bedeutung ist. Vgl. OETTLE, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, a.a.O., S. 131.

Finanzwirtschaft muß unbeschadet ihrer Eigengesetzlichkeit auf die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft ausreichend Rücksicht nehmen. Sie muß deshalb so geführt werden, daß sie zur Verwirklichung der Zielsetzungen des modernen Industrie- und Sozialstaates, insbesondere der finanziellen Stabilität, des gleichmäßigen Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung, in möglichst hohem Maße beiträgt." ¹⁾

Wir wollen uns daher fragen, in welcher Weise die öffentlichen Betriebe die staatliche Konjunkturpolitik im Rahmen ihrer Verschuldungspolitik unterstützen können, ohne daß sie dabei die Erfüllung ihrer eigenen Oberziele gefährden.

Die Leitungsorgane öffentlicher Betriebe vermögen ebenso wenig wie die Entscheidungsorgane der Gemeinden, nach gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu planen und zu entscheiden. ²⁾ Aus eigener Sicht können diese Organe nicht eindeutig bemessen, wie hoch beispielsweise im Fall einer Depression die Verschuldung sein soll. Die Frage der Bemessung ist aber von grundsätzlicher Bedeutung; denn ein zu viel an Defizit kann die Wirtschaft auf der anderen Seite auch wieder in eine unerwünschte Konjunkturausdehnung hineinführen. ³⁾

Eine Verfolgung konjunkturpolitischer Postulate über den Weg eines anti-zyklischen Verhaltens in der Weise, daß Investitionen in der Hochkonjunktur zurückgestellt werden, ist - wie wir ausführten - für öffentliche Betriebe

¹⁾ KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM, a.a.O., Textziffer 79.

²⁾ Gemeinden können also insofern keine aktive Rolle in der Währungs-, Geld-, Kredit- und Konjunkturpolitik spielen. Vgl. LAMPERT, H., a.a.O., S. 17; REICHERT, H., a.a.O., S. 248; GIERE, G., Gemeindehaushalt und öffentliche Investitionen, in: Der Städtetag, N.F., Jg. 14 (1961), S. 654 ff., hier S. 655.

³⁾ Vgl. etwa REICHERT, H., a.a.O., S. 76.

nicht möglich. Grundsätzlich möglich wäre nur ein Vorziehen der Investitionen und deren kreditärer Deckung in Zeiten der Depression.

Dieser Weg wird von Stucken und Sies vorgeschlagen, wenn sie die Grundsätze der finanzwirtschaftlich betrachtenden Richtung mit den Bedürfnissen der Konjunkturpolitik vereinigt wissen wollen. ¹⁾ Dabei wird der Grundsatz des Haushaltsausgleichs insofern verfolgt, als er sich nicht auf eine Haushaltsperiode, sondern auf eine Konjunkturperiode bezieht. Die in der Depression aufgenommenen Kredite müssen in den nachfolgenden günstigen Jahren wieder zurückgezahlt werden. Der Betrieb wäre also nach Abschluß des gesamten Konjunkturzyklus wieder schuldenfrei. ²⁾ Dieser Vorschlag, so einleuchtend er auch, theoretisch gesehen, ist, scheitert jedoch praktisch daran, daß wirtschaftliche Schwankungen in ihrer Zeitdauer nicht festgelegt werden können. "Sind die wirtschaftlichen Schwankungen unregelmäßig und unsymmetrisch, so ist es ganz ungewiß, in welcher Höhe nun eigentlich Schulden nach Ablauf der Konjunkturperiode bestehenbleiben." ³⁾ Es ist dann nicht gesichert, daß die öffentlichen Betriebe zu den vorgesehenen Terminen für den Schuldendienst aufzukommen vermögen.

Aber nicht nur die finanzwirtschaftliche Tragbarkeit ist gefährdet. Es kann darüberhinaus die Möglichkeit bestehen, daß die öffentlichen Betriebe ihren Leistungsaufgaben nicht im gewünschten Umfang nachzukommen vermögen, nämlich dann, wenn nicht gesagt werden kann, wann die aus konjunkturpolitischen Gründen verschobenen Investitionen nachgeholt werden können.

¹⁾ Vgl. STUCKEN, R. und SIES, W., a.a.O., S. 622 ff.

²⁾ Vgl. REICHERT, H., a.a.O., S. 80 f.

³⁾ Ebd., S. 81; WINKLER, E.-G., a.a.O., S. 89 f.

Eine akzeptable Form konjunkturpolitischer Betätigung öffentlicher Betriebe besteht dagegen darin, daß sie eine sogenannte überkonjunkturelle Wirtschaftspolitik betreiben.¹⁾ Die Realisation dieser überkonjunkturellen Wirtschaftspolitik fordert, daß die öffentlichen Betriebe ihre Investitionen möglichst stetig durchführen. Damit tragen die öffentlichen Betriebe zu einer gleichmäßigen Beschäftigung in den vorgelagerten Investitionsgüterindustrien bei.

Die überkonjunkturelle Wirtschaftsführung erfordert langfristige Ausbaupläne, die zwar nicht vollkommen starr, aber doch in ihren Umrissen bestimmt sein müssen.²⁾ Die langfristigen Ausbaupläne nehmen den öffentlich-betrieblichen Bereich und seine Zulieferindustrien aus den Konjunkturschwankungen heraus und flachen damit auch den Zyklus für die übrige Wirtschaft ab.³⁾

Wenngleich eine antizyklische Investitionspolitik den Konjunkturverlauf auch stärker zu beeinflussen vermag als eine langfristige Ausbauplanung, so wird die Aufgabe der staatlichen Konjunkturpolitik durch die überkonjunkturelle Wirtschaftsführung doch wesentlich erleichtert. Auch durch die Realisation überkonjunktureller Investitionsplanung werden für die Hochkonjunktur Kapazitäten geschaffen, wobei in Jahren geringer Wirtschaftstätigkeit die Produktion angekurbelt wird.

¹⁾ Die überkonjunkturelle Finanzpolitik wurde von Ritschl bereits 1933 vorgeschlagen. Vgl. RITSCHL, H., Der Staatshaushalt in der Depression, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 69. Bd., 1933, S. 293 ff.; ders., Unternehmungen, öffentliche, a.a.O., S. 516. Siehe auch: Entschließung des Wissenschaftlichen Beirates zur Frage der konjunkturpolitischen Aufgaben öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, Jg. 5 (1956) Nr. 3, S. 7 f.

²⁾ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 116.

³⁾ Vgl. ZETSCHKE, W., a.a.O., S. 109.

Zusammenfassend ist nach dem Gesagten festzustellen, daß die öffentlichen Betriebe nur in beschränktem Ausmaß in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt werden dürfen; denn die konjunkturpolitischen Kriterien für die Schuldeinnahmen, die für den Staat gelten, können nicht auf die öffentlichen Betriebe angewendet werden. Die Schuldenwirtschaft öffentlicher Betriebe kann in der Regel nur über den Weg der überkonjunkturellen Wirtschaftspolitik in den Dienst des Staates gestellt werden.

Neben den konjunkturpolitischen Gesichtspunkten werden neuerdings auch verteilungspolitische Kriterien genannt, die die Schuldenpolitik öffentlicher Betriebe mitbestimmen sollen. Negative Redistributionsaspekte der Schuldenfinanzierung haben ihren Ursprung darin, daß die Erwerber staatlicher Schuldentitel ganz überwiegend den oberen Einkommensklassen angehören, da mit zusätzlichem Einkommen Sparfähigkeit und Sparwille als Voraussetzung für den Kauf solcher Werte relativ zunehmen. Die Erwerber dieser öffentlichen Schuldentitel beziehen aus ihnen Zinseinnahmen, die in ihrer Höhe gegenwärtig der Höhe der Geldentwertung entsprechen; derartige Einnahmen erhalten die unteren Einkommensklassen nicht. Diese haben aber ebenso wie die oberen Einkommensklassen die Steuerlast zu tragen. Zettel stellt daher fest, daß bei zunehmender öffentlicher Interventionstätigkeit sich der negative Redistributionseffekt um so mehr ausprägt, je weniger progressiv das gesamte Steuersystem gestaltet ist.²⁾

Das verteilungspolitische Argument, das die Schuldenwirtschaft der öffentlichen Betriebe einschränken soll, scheint uns indessen nicht durchzuschlagen; denn die oberen Einkommensklassen können - falls keine öffentlichen Schuldtitel ausgegeben werden - ohne Schwierigkeiten auf private Schuldtitel

1) Vgl. ZETTEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 79.

2) Vgl. ebd., S. 79.

ausweichen. Eine staatliche Einflußnahme könnte allenfalls insofern von Bedeutung sein, als aufgrund verringerter Nachfrage auf dem Kapitalmarkt die Zinssätze fallen und damit die Kapitaleinkommen kleiner würden.

Weiterhin können die negativen Effekte der Schuldenwirtschaft auf die personelle Einkommensdistribution insofern als Kriterium einer örtlich begrenzten Kreditpolitik nicht berücksichtigt werden, als sich Verschuldungsvorgänge innerhalb eines Landes nicht auf einen bestimmten Raum begrenzen lassen. ¹⁾ Folglich ist zumindest für einen Gemeindebetrieb auch keine nennenswerte Möglichkeit der Einflußnahme auf die personelle Einkommensverteilung in der Kommune gegeben. ²⁾

¹⁾ Vgl. ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 79.

²⁾ Vgl. ebd., S. 82.

III. Beurteilungsmaßstäbe für die Finanzierung öffentlicher Betriebe

Die bisherigen Ausführungen waren der Darstellung und Kritik der Möglichkeiten und Grenzen einzelner Finanzierungsmittel öffentlicher Betriebe gewidmet. Wir wollen im folgenden darauf eingehen, wie die einzelnen Finanzierungsarten im Verhältnis zueinander stehen sollen. Insbesondere geht es darum festzustellen, ob eine Aussage darüber getroffen werden kann, welches Eigen-Fremdkapitalverhältnis in einem öffentlichen Betrieb bestehen soll.

Zunächst wollen wir daher den Aussagewert schematischer Maßstäbe prüfen, die sich in Form von generellen Finanzierungspostulaten darstellen, um dann auf Maßstäbe einzugehen, die sich an betrieblichen Verhältnissen und an Kapitalversorgungsrisiken orientieren.

Im voraus sei darauf hingewiesen, daß sich rationale Maßstäbe zur Beurteilung der Finanzierung öffentlicher Betriebe immer daran zu orientieren haben, ob die stetige und nachhaltige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben finanziell gesichert wird.

1. Schematische Maßstäbe für die Beurteilung der Finanzierung

Die Frage nach der Wahl der einzelnen Finanzierungsmittel und nach ihrem Verhältnis zueinander wird häufig durch Grundsätze zu beantworten versucht, die von Theorie und Praxis entwickelt wurden. Diese Grundsätze, die auch als Finanzierungsregeln bezeichnet werden können, lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen, und zwar in:

- 1) Finanzierungsregeln, die Relationen einzelner Kapitalarten zueinander berücksichtigen, und
- 2) Regeln für die Finanzierung des Vermögens.

Im Hinblick auf die Bilanzstruktur werden üblicherweise Grundsätze der ersten Gruppe auch als vertikale Finanzierungsregeln, Grundsätze

der zweiten Gruppe auch als horizontale Finanzierungsregeln bezeichnet. ¹⁾

Unter der Gruppe der vertikalen Finanzierungsregeln überwiegen jene, die das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital (oder von Fremd- zu Eigenkapital) betrachten. Diese Regeln fordern für das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital Relationen, die zwischen 2 : 1 bis 1 : 3 liegen. ²⁾

Die horizontalen Finanzierungsregeln, die Aussagen über Beziehungen zwischen Vermögen und Kapital geben, lassen sich auf die goldene Bilanzregel zurückführen. Sie besagt, daß langfristig gebundenes Vermögen mit langfristigem Kapital und kurzfristig gebundenes Vermögen mit kurzfristigem Kapital finanziert werden soll. ³⁾ Von dem in der goldenen Bilanzregel ange-

¹⁾ Schneider nennt die vertikalen Finanzierungsregeln "Kapitalstrukturregeln" und die horizontalen Finanzierungsregeln "Bindungsregeln". Vgl. SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, Köln und Opladen, 1970, S. 393.

²⁾ Bredt glaubt, daß die gesunde Norm zwischen Eigen- und Fremdkapital bei einem Verhältnis von 2 : 1 liegt; vgl. BREDT, O., Was bleibt dem Unternehmer vom Gewinn?, Stuttgart, 1952, S. 19.
Als einer für viele, die Gleichheit zwischen Eigenkapital und Fremdkapital verlangen, sei Antoine genannt; vgl. ANTOINE, H., Kennzahlen, Richtzahlen, Planungszahlen, 2. Aufl., Wiesbaden, 1958, S. 38.

Lohmann stellt fest, daß die Auffassung der Bankpraxis dahingehe, daß sich Eigenkapital zu Fremdkapital mindestens wie 1 : 3 verhalten müßten; vgl. LOHMANN, M., Zur Problematik der goldenen Bilanzregel, in: Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 12 (1959), Nr. 6, S. 141 ff., hier S. 142.

³⁾ LE COUTRE, W., Praxis der Bilanzkritik, Bd. II, Berlin - Wien, 1926, S. 147.

Härle unterscheidet eine goldene Bilanzregel im engeren und im weiteren Sinn. Unter der goldenen Bilanzregel im engeren Sinn wird die Forderung nach langfristiger (oder Eigen-) Finanzierung des Anlagevermögens und nach Deckung der kurzfristigen Verpflichtungen (oder des gesamten Fremdkapitals) durch das Umlaufvermögen verstanden. Die goldene Finanzierungsregel im weiteren Sinn besagt, daß nicht nur das Anlagevermögen, sondern darüber hinaus auch das Umlaufvermögen, soweit es dauernd in der Unternehmung gebunden ist, durch langfristiges Kapital finanziert werden soll. Vgl. HÄRLE, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, Wiesbaden, 1961, S. 32 ff.

sprochenen Grundsatz der Fristenparallelität und der Bindung von Finanzierungsmitteln an Investitionen gibt es viele Ausprägungen.¹⁾

Soweit diese Finanzierungsregeln allgemeine Gültigkeit beanspruchen, sollen sie auch für öffentliche Betriebe gelten.²⁾ So fordert Witte für die Bundespost: "Der Bund muß auf einen Teil seiner Ablieferungsansprüche verzichten, bis das Eigenkapital ... eine bestimmte Höhe (mindestens ein Drittel des Gesamtkapitals) erreicht hat."³⁾

Die Problematik solcher Finanzierungsregeln liegt nicht nur bei den Definitions- und Erfassungsschwierigkeiten der Vermögens- und Kapitalteile;⁴⁾

1) Weitere horizontale Finanzierungsregeln beschäftigen sich mit dem Verhältnis des Umlaufvermögens zum kurzfristigen Fremdkapital. Es wird von einfacher bis zu zweifacher Deckung der kurzfristigen Verbindlichkeiten durch das Umlaufvermögen gefordert. Die 1:1-Regel vertritt unter mehreren Autoren auch Schnettler; vgl. SCHNETTLER, A., Betriebsanalyse, 2. Aufl., Stuttgart, 1960, S. 233 f. Die 2:1-Regel wird von Thieß vertreten; vgl. THIESS, E., Kurz- und mittelfristige Finanzierung, Wiesbaden, 1958, S. 53.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß auch noch Regeln für Teilbeziehungen zwischen Umlaufvermögen und kurzfristigem Kapital aufgestellt wurden.

Eine systematische Darstellung der horizontalen Finanzierungsregeln wird gegeben von HÄRLE, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, a.a.O., S. 46 ff.; GUTENBERG, E., Die Finanzen, a.a.O., S. 277 ff.; BÖRNER, D., Die Bedeutung von Finanzierungsregeln für die betriebswirtschaftliche Kapitaltheorie, in: ZfB, Jg. 37 (1967), S. 341 ff.

2) Einen Überblick über die gesetzlichen Finanzierungsvorschriften und betriebswirtschaftlichen Finanzierungsthesen für öffentliche Betriebe gibt Oettle. Siehe OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 25 ff.

3) WITTE, E., Die Post - ein Modellfall, in: Die Wirtschaftswoche, Nr. 27 v. 2.7.1971, S. 28.

4) Problematisch kann vor allem die Zuordnung der Pensionsrückstellungen und die Ermittlung der stillen Reserven sein.

sie ist auch weniger in der Tatsache zu finden, daß die Regeln sich in dem Maße ändern müßten, in dem sich die Bedingungen, unter denen sie aufgestellt wurden, wandeln. Der Hauptgrund für den geringen Wert der Finanzierungsregeln liegt vielmehr darin, daß mit Faustregeln nicht die unterschiedlichen Ausprägungen der betrieblichen Finanzpolitik und ihrer Bedingungen berücksichtigt werden können. Da die politischen, wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Bedingungen der einzelnen Betriebe ebenso unterschiedlich sind wie die Ziele, die sie verfolgen, kann diesen durch allgemeine Grundsätze nicht Genüge geleistet werden.

Die Finanzpolitik muß bei den privaten Unternehmungen wie bei den öffentlichen Betrieben selbst Gegenstand von Entscheidungen sein; sie ist Mittel zum Erreichen verschiedener Ziele und kann nicht umgekehrt als Ziel angesehen werden. Die Finanzierung kann daher keinen festen Regeln unterworfen werden. Das gilt in besonderem Maße für öffentliche Betriebe, die noch mehr Bestimmungsfaktoren zu beachten haben als private Unternehmungen; so sind die Entgelte noch weniger als bei den Unternehmungen Daten, die der Markt dem Betrieb setzt. Die Entgelte öffentlicher Betriebe müssen sich nicht einmal an den Kosten orientieren. Wenn finanz- und leistungspolitische Spielräume bestehen sollten, kann es sein, daß die öffentlichen Betriebe für die Ziele der Konjunkturpolitik herangezogen werden, die je nach der Wirtschaftslage eine hohe Verschuldung oder einen hohen Anteil des Eigenkapitals verlangen.

Für die Privatwirtschaft entwickelte Finanzierungsregeln können weiterhin für die öffentlichen Betriebe insbesondere deswegen nicht übernommen werden, weil je nach Betriebstyp vollkommen unterschiedliche Abhängigkeiten zu den Eigentümern bestehen können. Während Zuschußbetriebe, finanziell gesehen, mit den Eigentümerkörperschaften eng verbunden sind, sind Verzinsungsbetriebe unabhängiger. Es bestehen demnach bei öffentlichen Betrieben sehr unterschiedliche Kapitalversorgungsrisiken und Sicherungs-

bedürfnisse. Diese Variationsbreite kann nicht in Finanzierungsregeln von allgemeiner Gültigkeit berücksichtigt werden. ¹⁾

Es gibt also keinen theoretischen Rechtfertigungsgrund für die Finanzierungsregeln. ²⁾ Schematische Maßstäbe, wie sie die generell gültigen Finanzierungsregeln darstellen, können bei öffentlichen Betrieben noch weniger als bei den kaufmännischen Unternehmungen als Grundlage für Finanzierungsentscheidungen dienen.

Statt schematischer Kriterien müssen betriebsindividuelle Maßstäbe aufgezeigt werden, die leistungswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Faktoren berücksichtigen, denen die öffentlichen Betriebe ausgesetzt sind. Diese Faktoren können innerbetrieblicher und außerbetrieblicher Art sein. Innerbetriebliche Faktoren, die einen Beurteilungsmaßstab für die Finanzierung abgeben können, sind insbesondere produktionswirtschaftliche Daten und der jeweilige finanzwirtschaftliche Erfolg des einzelnen Betriebes.

Die die Finanzierung wesentlich bestimmenden außerbetrieblichen Faktoren sind insbesondere durch Kapitalversorgungsrisiken gegeben, die durch die Situation des Absatzmarktes, des Kreditmarktes und der Eigentümerkörperschaft geprägt werden. ³⁾ Diese Faktoren dürfen bei der Ermittlung des sachgerechten Finanzierungsverhältnisses nicht isoliert betrachtet werden; sie sind bei Finanzierungsentscheidungen vielmehr in ihrem Zusammenspiel zu sehen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 55; OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 78.

²⁾ Vgl. SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, a.a.O., S. 395; THIEMEYER, T. und OETTLE, K., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 79; HÄRLE, D., a.a.O., S. 144 f. Siehe auch KIRSCH, W., zur Problematik "optimaler" Kapitalstrukturen, in: ZfB, 38. Jg. (1968), S. 881 ff.

³⁾ Vgl. THIEMEYER, T. und OETTLE, K., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 79.

2. Betrieblichen Verhältnissen entsprechende Finanzierung

a) An produktionswirtschaftlichen Daten orientierte Finanzierung

Die im Zusammenhang mit Finanzierungsfragen besonders interessierenden produktionswirtschaftlichen Daten sind einmal die Lebensdauer der Betriebsanlagen und zum anderen die zeitlichen Elastizitäten, die Größe und die zeitliche Ballung oder Streuung des Investitionsbedarfs. Die Lebensdauer der Betriebsanlagen und die Ausprägungen des Investitionsbedarfs geben angesichts der Realität von Kapitalversorgungsrisiken einen Maßstab für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Finanzierung öffentlicher Betriebe unter dem Blickwinkel ab, daß die stetige Erfüllung der Betriebsaufgaben gesichert werden soll.

Werden langlebige Investitionen mit kurzfristigem Fremdkapital finanziert, so sind unter der Voraussetzung, daß nur der Aufwand gedeckt wird und keine Selbstfinanzierung stattfinden kann, Kapitalprolongationen erforderlich. Bei störungsanfälligen Kreditmärkten ist jedoch nicht mehr sichergestellt, daß diese Prolongationen zu erhalten sind. Mit revolutionärer kurzfristiger Fremdfinanzierung sind also Prolongationsrisiken verbunden. Um sie auszuschalten, wäre daher zu fordern, daß die Betriebsanlagen, wenn überhaupt, mit Fremdkapital finanziert werden, das in seiner Fristigkeit der technischen und wirtschaftlichen Lebensdauer der einzelnen Investitionen entspricht.

Die Lebensdauer eines großen Teils der Anlagen öffentlicher Betriebe, insbesondere jener, die im Bereich der Infrastruktur tätig sind, ist außerordentlich lang. ¹⁾ Fremde Mittel haben in der Regel Laufzeiten, die weit

¹⁾ Vgl. z.B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT, a.a.O., S. 118.

unter der Nutzungsdauer dieser Sachanlagen liegen. ¹⁾ Dort, wo das langfristige Fremdkapital der Anforderung der Fristenparallelität nicht zu entsprechen vermag, muß also Eigenkapital eingesetzt werden, das dem Betrieb praktisch unbegrenzt zur Verfügung steht. Bei Betrieben mit einem Vermögen, das fast ausschließlich aus Sachanlagen mit extrem langer Nutzungsdauer besteht, ²⁾ hat also auch die Eigenkapitalbasis außergewöhnlich breit zu sein, wenn der Beurteilungsmaßstab der Lebensdauer der Betriebsanlagen für die Finanzierung zum Zuge kommen soll.

Entsprechen sich die Lebensdauer der Betriebsanlagen und die Laufzeiten der Kredite, so ist unter der Bedingung, daß der Aufwand gedeckt wird, nur sichergestellt, daß das aufgenommene Kapital zu dem vereinbarten Zeitpunkt wieder zurückgezahlt werden kann. Prolongationsrisiken bestehen nur dann nicht, wenn die Betriebsaufgabe mit dem Ablauf der technischen und wirtschaftlichen Lebensdauer der Betriebsanlagen erfüllt ist.

Muß aber, wie es bei der Tätigkeit öffentlicher Betriebe der Fall ist, davon ausgegangen werden, daß die Leistungserstellung über Generationen hinweg erfolgen soll, und kommt es auf eine dauernde Erfüllung der Aufgaben an, so sind immer dann, wenn die Anlage technisch oder wirtschaftlich ihren Dienst nicht mehr erfüllen kann, Verlängerungen oder Neuaufnahmen von entsprechend langfristigen Krediten erforderlich. Sollen die auf diese Weise entstehenden Prolongations- und Kreditbeschaffungsrisiken ausgeschaltet werden, so müßte, theoretisch gesehen, eine vollkommene Eigenfinan-

¹⁾ Vgl. etwa SCHOLZ, A., Finanzierung der Deutschen Bundesbahn, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 84 ff., hier S. 85.

²⁾ Wie beispielsweise Scholz ausführt, ist dieser Sachverhalt für die Bundesbahn gegeben. Vgl. SCHOLZ, A., a.a.O., S. 85.

zierung bestehen. Wo diese Forderung nicht erfüllt werden kann, sind die Prolongationsrisiken um so geringer, je höher der Eigenkapitalanteil ist, denn um so seltener müssen Prolongationen in Anspruch genommen werden.

Die zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs geben insofern einen Anhaltspunkt für die Finanzierung, als sie aufzeigen, wie lange sich Erneuerungen und Erweiterungen hinausschieben lassen. ¹⁾ Je geringer diese zeitlichen Elastizitäten sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit eines unaufschiebbaren Kapitalbedarfs. Da die Möglichkeit, Kapitalbedarf über den Kreditmarkt decken zu können, um so geringer ist, je kurzfristiger er befriedigt werden muß, kann gefordert werden, daß der Eigenkapitalanteil um so höher, bzw. der Fremdkapitalanteil um so geringer sein muß, je geringer die zeitlichen Elastizitäten sind. ²⁾

Ähnliche Beziehungen bestehen auch zwischen der Größe des Investitionsbedarfs und seiner zeitlichen Ballung oder Streuung auf der einen Seite und dem Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital auf der anderen Seite. Ausgehend von dem Sachverhalt, daß kreditärer Kapitalbedarf um so schwerer zu decken ist, je höher die Kreditsumme und je geringer ihre zeitliche Verteilung ist, kann das Postulat aufgestellt werden, daß das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital um so höher sein muß, je größer der sich aus dem Investitionsbedarf ergebende Kapitalbedarf ist und je mehr er zeitlich geballt ist.

Da sowohl die Ausprägungen des Investitionsbedarfs als auch die Lebensdauer der Anlagen von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein können, ist es die Aufgabe der Finanzpolitik, in jedem einzelnen Betrieb

¹⁾ Zu den zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs siehe die Ausführungen auf S. 62 ff. dieser Arbeit.

²⁾ Siehe hierzu OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 51 f.; REICHERT, H., a.a.O., S. 209 f.

die entsprechende Eigen- Fremdkapitalrelation sicherzustellen.

b) Am finanzwirtschaftlichen Erfolg orientierte Finanzierung

Ein weiterer Beurteilungsmaßstab für die Finanzierung öffentlicher Betriebe, der vor allem aus dem Blickwinkel finanzwirtschaftlicher Sicherungsziele und finanzwirtschaftlicher Selbstständigkeitsziele zu sehen ist, wird durch den Grad des finanzwirtschaftlichen Erfolgs gegeben, den der Betrieb aufgrund entgeltpolitischer Erwägungen besitzt.

Durch die Befolgung dieses Maßstabs soll gesichert werden, daß der Betrieb seine Schulden aus eigener Kraft bedienen kann, damit er unabhängig von laufenden Zuschüssen des Eigentümers bleibt. ¹⁾

Eine vollkommene Fremdfinanzierung kann demnach erfolgen, wenn der finanzwirtschaftliche Erfolg so hoch ist, daß er mindestens dem im gewogenen Durchschnitt zu zahlenden Fremdkapitalzins gleichkommt. Liegt der finanzwirtschaftliche Erfolg unter diesem Zinsbetrag, so ist eine vollständige Selbstbedienung der Schulden nur möglich, wenn eine teilweise Eigenfinanzierung erfolgt, ²⁾ wobei vorausgesetzt wird, daß das eingebrachte Eigenkapital unentgeltlich zur Verfügung steht.

Wird die Finanzierung nach dem Maßstab des finanzwirtschaftlichen Erfolgs vorgenommen, dann muß das Fremdkapital in dem gleichen Verhältnis zum Gesamtkapital stehen, wie dessen niedrige Rentabilität zum Zinssatz. ³⁾

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 32 f.

²⁾ Vgl. ebd., S. 32 f.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 52.

Der Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital kann damit um so größer sein, je geringer die für das Fremdkapital zu zahlenden Zinsen sind, bzw. je größer die Rendite des Gesamtkapitals ist. Wird dieser Finanzierungsmaßstab eingehalten, so entsteht weder Gewinn noch Verlust. ¹⁾

Der sich am finanzwirtschaftlichen Erfolg orientierende Finanzierungsmaßstab versagt allerdings, wenn die Betriebe in dem Ausmaß zuschußbedürftig sind, daß sie selbst bei völliger Eigenkapitalausstattung noch mit Verlust abschließen. Es kann dann nur gefordert werden, daß die Betriebe vollständig mit Eigenkapital finanziert werden, um die finanzwirtschaftliche Selbständigkeit und Sicherung möglichst groß zu halten.

Die Kapitalrelation so zu gestalten, daß weder ein Verlust noch ein Gewinn entsteht, kann neben Unabhängigkeitszielen auch verfolgt werden, um eine Kostensituation zu schaffen, die jener der privaten Betriebe entspricht. ²⁾

Auch für die Eigentümerkörperschaften kann eine Finanzierung nach dem finanzwirtschaftlichen Erfolg insofern von Vorteil sein, als ihre eigene finanzielle Bewegungsfreiheit vergrößert wird. Denn die Eigentümerkörperschaft ist bei ausgeglichener Gewinn- und Verlustrechnung des Betriebes von laufenden Zuschußleistungen befreit. Einwendungen gegen die nach dem finanzwirtschaftlichen Erfolg bestimmten Kapitalrelationen ergeben sich dann, wenn der Eigentümer den Betrieben Eigenkapital zuführen muß und dabei andere öffentliche Aufgaben vernachlässigt. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Forderung Schnettlers, die Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe so zu bemessen, daß ein Gewinn verbleibt, ³⁾ bedenklich. Für die Finanzpolitik würde dies nämlich bedeuten, daß sie für einen

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 52.

²⁾ Vgl. STEFANI, G., a.a.O., S. 328.

³⁾ Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 146.

möglichst hohen Eigenkapitalanteil zu sorgen hätte, solange der durchschnittliche Zinssatz für das Fremdkapital höher liegt, als die Rendite des Gesamtkapitals; liegt dagegen der durchschnittliche Zinssatz für das Fremdkapital niedriger als die Rendite des Gesamtkapitals, dann ist auf eine Finanzierung abzustellen, die auf einen möglichst hohen Fremdkapitalanteil abzielt. ¹⁾

Aus dem Blickwinkel der Unabhängigkeit von laufenden Zuschüssen der Eigentümerkörperschaften ist eine solche Kapitalstrukturpolitik, die auf Gewinn zielt, allerdings nicht erforderlich. Gewinnerzielung zum Zwecke der Selbstfinanzierung für Erweiterungs-, Verbesserungs- und Erneuerungsinvestitionen, die teurer sind, als die ursprünglichen Investitionen, ist unter der Voraussetzung, daß keine Kreditversorgungsschwierigkeiten bestehen, ebenfalls nicht erforderlich, da ja bei der am finanzwirtschaftlichen Erfolg orientierten Finanzierung generell auch der erhöhte Kapitaldienst bestritten werden kann. Freilich kann in der Realität nicht davon ausgegangen werden, daß die Kreditmärkte auf Dauer ungestört wären. Insofern werden sich bei Erweiterungen, Verbesserungen und Verteuerungen der Investitionen vielfach Selbstfinanzierungsbedürfnisse ergeben. ²⁾

Die Forderung, die Kapitalrelationen so zu gestalten, daß ein Gewinn verbleibt, kann allerdings auch auf Verzinsungsziele zurückzuführen sein. Da diese Ziele im Rahmen der öffentlich-wirtschaftlichen Ziele sekundär sind, ist eine an diesem Gesichtspunkt orientierte Kapitalstrukturpolitik nicht gerechtfertigt.

¹⁾ Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 146.

²⁾ Die Frage der Finanzierung unter Kapitalversorgungsschwierigkeiten soll anschließend behandelt werden.

3. Der Grad der Kapitalversorgungsrisiken als Beurteilungsmaßstab für die Finanzierung

Für die Beurteilung der Finanzierung öffentlicher Betriebe im allgemeinen und für die Gestaltung der Eigen-Fremdkapital-Relation im besonderen spielen neben den betriebsinternen wirtschaftlichen und technischen Eigenarten (zeitliche Elastizität, Größe und Anfall des Investitionsbedarfs) und dem durch die Entgeltpolitik vorgegebenen finanzwirtschaftlichen Erfolg auch betriebsexterne finanzwirtschaftliche Gegebenheiten eine Rolle, die durch die Kapitalversorgungsrisiken dargestellt werden.

Kapitalversorgungsrisiken entstehen durch Absatzrisiken, durch kreditwirtschaftliche Risiken und durch Risiken, die sich aus der finanziellen Lage der Eigentümerkörperschaft ergeben. Diesen Risiken kann dadurch Rechnung getragen werden, daß je nach ihrer Stärke eine Eigenkapitalquote gewählt wird, die entsprechend über jener liegt, die bei einem ausgewogenen Kosten-Entgelt-Verhältnis mindestens für die Selbstbedienung der Schulden erforderlich ist.¹⁾

a) Absatzrisiken öffentlicher Betriebe

Einem verminderten Absatz entsprechen bei unveränderten Entgelten verminderte Einnahmen, die die Möglichkeit der Selbstbedienung der Schulden beeinträchtigen. Diese ist um so stärker gefährdet, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, daß Absatzrisiken entstehen, je länger sie dauern und je geringer die produktionstechnischen, die produktionswirtschaftlichen und die finanzwirtschaftlichen Anpassungsmöglichkeiten im Hinblick auf den finanzwirtschaftlichen Erfolg sind.

Jedoch kann diese Aussage in vollem Umfang nur auf Absatzrisiken angewen-

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 33.

det werden, die auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen sind.

Bei einem die Selbsterhaltungskraft schwächenden, konjunkturell bedingten Absatzrückgang bleibt nämlich der Erneuerungsbedarf in vollem Umfang bestehen; ¹⁾ denn diesem Absatzrückgang wird wieder eine Absatzzunahme folgen, auf welche die öffentlichen Betriebe eingerichtet sein müssen und bei deren Eintreten sie dann nicht auf einen Anlagenabbau in der konjunkturell schlechten Zeit verweisen können.

Anders liegen die Verhältnisse, wenn der Absatzrückgang strukturell bedingt ist. Dieser wird langfristig erfolgen, so daß die Entgelteinnahmen auch langsam zurückgehen und der Begleichung und Anpassung des Schuldendienstes aus dieser Sicht keine allzu großen Schwierigkeiten entgegenstehen. Weiterhin wird der Erneuerungsbedarf schwinden, es sei denn, dem stünden Auflagen zur Beibehaltung der bisherigen Kapazitäten entgegen oder die bisherige Kapazität würde beibehalten, "weil deren Unterbeschäftigung aufgrund des Verhältnisses von Beschäftigungs- und Betriebsgrößendegression der Kosten weniger unwirtschaftlich erscheint als die volle Ausnützung einer kleineren Kapazität." ²⁾ Durch verminderten Erneuerungsbedarf wird auch der erforderliche Kapitaldienst geringer, der jedoch unter sonst gleichen Bedingungen aus den ebenfalls verminderten Einnahmen bestritten werden kann. Unsere Ausführungen erstrecken sich wegen der besonderen Problematik daher im folgenden auf die konjunkturell bedingten Absatzrisiken.

Die Absatzrisiken öffentlicher Betriebe sind von den Elastizitäten des von ihnen zu deckenden Bedarfs abhängig. Nach Schäfer können quantitative und qualitative Elastizitäten unterschieden werden, die sich wiederum in statische

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 33.

²⁾ OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 52.

und dynamische Elastizitäten teilen. ¹⁾ Die Elastizität bringt eine Aussage über die Veränderlichkeit der Bedarfsmenge, die qualitative Elastizität gibt Auskunft über die Nachgiebigkeit in bezug auf die Qualität des Bedarfs. Die dynamische Elastizität soll dagegen zeigen, wie bestimmte Verbraucher(gruppen) im Zeitablauf gegenüber etwaigen Veränderungen der Einkommensverhältnisse oder anderen Einflüssen in bezug auf den Bedarf reagieren, während nach Schäfer die statische Elastizität darstellt, welche Bedarfsunterschiede von Verbraucher zu Verbraucher im gleichen Zeitabschnitt bestehen.

Im Hinblick auf die Absatzrisiken interessieren uns nur die dynamischen qualitativen und quantitativen Elastizitäten. Die statischen Elastizitäten können keine Aussagen über Absatzkrisen bringen, da sie die wirtschaftliche Entwicklung nicht berücksichtigen. Statische Elastizitäten könnten nur insofern von Bedeutung sein, als von ihrer Art und ihrem Grad auf dynamische Bedarfsschwankungen geschlossen werden könnte. ²⁾

Eine bestimmende Rolle für die Größe der dynamischen quantitativen Elastizität spielt die Frage, an welcher Stelle der Dringlichkeitsordnung der menschlichen Bedürfnisse der jeweilige Bedarf, den es zu decken gilt, steht. Eine Dringlichkeitsreihe des Bedarfs kann in der Weise aufgestellt werden,

¹⁾ Vgl. SCHÄFER, E., Grundlagen der Marktforschung, 4. Aufl., Köln und Opladen, 1966, S. 121.

²⁾ So könnte man der Auffassung sein, daß Verbraucher, die in eine höhere Einkommensschicht aufsteigen, die Verbrauchergewohnheiten übernehmen, die die Konsumenten dieser Einkommensschichten zu diesem Zeitpunkt besitzen. Je nach Art des produzierten Gutes und nach der Dauer der Einkommensänderung kann es jedoch sein, daß keine geänderte Nachfrage aus dem geänderten Einkommen folgt. Berücksichtigung müßte bei einer derartigen Extrapolation auch der Umstand finden, daß andere Zeitumstände ein grundsätzlich anderes Konsumgebaren zur Folge haben können. Zur Problematik solcher Betrachtungen vgl. SCHÄFER, E., Grundlagen der Marktforschung, a.a.O., S. 123.

daß beispielsweise zwischen elementarem bzw. dringendem Bedarf, gehobenem Bedarf und Luxusbedarf unterschieden wird. ¹⁾ Einkommensbezieher mit niedrigem Einkommen werden den überwiegenden Teil ihrer Einkünfte für elementaren Bedarf verwenden, während jene mit sehr hohem Einkommen nur einen Bruchteil des Gesamtbetrages für den dringenden Bedarf aufwenden. Sinkt das Einkommen, so wird zunächst der Luxusbedarf eingeschränkt, und es folgt eine Einschränkung in Gütern und Leistungen des gehobenen Bedarfs; die Nachfrage nach Gütern und Leistungen des dringenden Bedarfs wird dabei weitgehend konstant bleiben. ²⁾ Grundsätzlich ist also der Bedarf um so starrer, je stärker er auf lebensnotwendige Güter gerichtet ist. ³⁾

Bei den Gütern und Leistungen öffentlicher Betriebe handelt es sich fast ausschließlich um diese elementare und wichtigste Bedarfsstufe. Das bedeutet, daß sich die Nachfrage in einem kurzen Zeitraum kaum wesentlich ausdehnen wird, das bedeutet aber auch, daß es kaum zu einer wesentlichen Einschränkung der Nachfrage kommen wird. ⁴⁾

Dennoch ist die dynamische quantitative Elastizität unterschiedlich zu beurteilen und zwar je nachdem, ob die öffentlichen Güter und Leistungen für den privaten Konsum oder für die gewerbliche Erzeugung nachgefragt werden. Die quantitative Elastizität des Bedarfs bzw. der Nachfrage ist bei den von den öffentlichen Betrieben dargebotenen Gütern und Dienstleistungen im allgemeinen um so geringer, je stärker die privaten Haushalte an der Abnahme der Leistungen beteiligt sind, da hier in der Regel existenznot-

¹⁾ Vgl. dazu etwa VIEREGG, J., a.a.O., S. 182.

²⁾ Vgl. ebd., S. 182.

³⁾ Vgl. FISCHER, G., Die Betriebsführung, Bd. 2: Betriebliche Marktwirtschaftslehre, 3. Aufl., Heidelberg, 1967, S. 211.

⁴⁾ Vgl. VIEREGG, J., a.a.O., S. 182.

wendige Bedürfnisse befriedigt werden. Als Beispiel für rigiden Bedarf können die Krankenhausleistungen genannt werden. Eine Elastizität mit umgekehrtem Vorzeichen könnte im öffentlichen Personenverkehr vorliegen, wo es denkbar wäre, daß ein Konjunkturrückgang sogar zu einer Erhöhung der Nachfrage führt, da sich nur mehr ein kleinerer Teil der Bevölkerung als zuvor den teuren Individualverkehr leisten kann. ¹⁾

Auch für viele Bereiche der gewerblichen Wirtschaft können öffentliche Leistungen unentbehrlich sein. Soweit sie dort jedoch Grundlage für Güter und Dienste darstellen, die in der menschlichen Bedürfnisskala als weniger dringlich angesehen werden, sind mit diesen Gütern und Diensten auch die öffentlichen Leistungen stärker wirtschaftlichen Krisen ausgesetzt. Unter diesem Gesichtspunkt können die dynamischen quantitativen Elastizitäten des Bedarfs eine gewisse Nachgiebigkeit aufweisen.

Die dynamische qualitative Elastizität des Bedarfs der von öffentlichen Betrieben dargebotenen Leistungen und Güter ist dagegen generell als gering anzusehen, einmal weil es in der öffentlichen Wirtschaft in der Regel darum geht, den Bedarf an lebenswichtigen Gütern zu decken, zum anderen kann es bei einem Teil der von öffentlichen Betrieben erstellten Güter überhaupt nur eine Qualität geben (z.B. kann es bei den Energieleistungen im Grunde nur um die Frage gehen, ob die Leistung ohne Störungen erbracht wird oder nicht). Soweit eine Qualitätsverbesserung stattfinden kann, geht sie im allgemeinen so langsam vor sich, daß die öffentlichen Betriebe mit ohnehin anfallenden Neuinvestitionen diese zugleich so vornehmen können, daß entweder schon durch die Investition Verbesserungen erfolgen, ²⁾ oder daß mittels der Investition verbesserte Leistungen angeboten

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 53 f.

²⁾ So beispielsweise, wenn die Bundesbahn alle neuzuerbauenden Waggon mit Polstersitzen ausstatten läßt.

werden können. ¹⁾ Grundsätzlich kann also festgestellt werden, daß bei öffentlichen Betrieben im Vergleich zu privaten Unternehmungen mehr oder weniger geringe Bedarfselastizitäten und daraus resultierende, relativ geringe Absatzrisiken bestehen. Die Bedarfselastizitäten und die sich aus ihnen ergebenden Absatzrisiken können jedoch absolut gesehen unterschiedliche Größen einnehmen.

Ein weiterer Bestimmungsfaktor für die Höhe der Absatzrisiken ist die Stärke der Konkurrenz, der Betriebe ausgesetzt sein können. Bei geringer Konkurrenz sind Absatzrisiken nicht so hoch wie bei starker Konkurrenz, weil die Betriebe weniger befürchten müssen, daß ihnen Marktanteile abgekämpft werden. Bei öffentlichen Betrieben liegt in der Regel ein geringer Wettbewerb vor, weil die Eigenarten der zu erstellenden Leistungen Monopole oder monopolähnliche Gebilde verlangen, um die gesamtwirtschaftliche Rentabilität zu erhöhen. ²⁾ Wo das nicht der Fall ist, besteht jedoch die Möglichkeit, daß private Haushalte und Unternehmen in manchen Wirtschaftsbereichen zur Selbstversorgung übergehen. ³⁾ So wird beispielsweise im Bereich der Verkehrswirtschaft der öffentliche Verkehr durch den Individualverkehr konkurrenziert. Die Bundesbahn erfährt außerdem eine Konkurrenz durch den privaten Omnibusverkehr und durch den Werkverkehr. Wenngleich bei öffentlichen Betrieben in vielen Fällen auch kein Wettbewerb im Hinblick auf ein bestimmtes Erzeugnis oder eine bestimmte Dienstleistung

¹⁾ So z.B. wenn die Bundesbahn durch eine veränderte Trassierung Züge schneller verkehren lassen kann.

²⁾ Monopole bzw. monopolähnliche Gebilde sind überall dort geboten, wo die Anlagen, die erforderlich sind, um die Güter oder Dienstleistungen zu erstellen oder zu verteilen, sehr teuer sind. Das ist z.B. der Fall in der Elektrizitätswirtschaft oder auch in der Verkehrswirtschaft (U-Bahn, Bundesbahn) oder dort, wo die Technik dem Bau vermehrter Produktionsstätten eine Grenze setzt.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 54.

von gleicher Art besteht, so ist doch recht häufig ein Substitutionswettbewerb zu finden, wenn die betrieblichen Leistungen dem gleichen produktiven und konsumtiven Zweck dienen können.¹⁾ So besteht im Bereich der Versorgungsbetriebe eine teilweise Substituierbarkeit zwischen Elektrizität und Gas. Diese Energieträger vermögen - zumindest partiell - wieder durch Kohle und Öl ersetzt zu werden.

Auch im Hinblick auf die Konkurrenz können also öffentliche Betriebe unterschiedlich hohen Absatzrisiken ausgesetzt sein, allerdings nicht in dem Maße wie private Unternehmen. Die durch Konkurrenzverhältnisse und durch mehr oder weniger geringe Bedarfselastizitäten festgelegten Absatzrisiken können bei ihrer Realisierung Absatzrückgänge und damit auch Einnahmenrückgänge zur Folge haben. Um ihnen finanziell begegnen zu können, muß gefordert werden, daß die öffentlichen Betriebe mit Eigenkapitalquoten versehen werden, die dem Grad der Absatzrisiken entsprechen. Diese zusätzlich erforderliche Eigenkapitalquote muß auf jene Eigenkapitalhöhe aufgeschlagen werden, die sich aus der Festlegung nach dem finanzwirtschaftlichen Erfolg ergibt.

Die Eigenkapitalquote nach dem Grad der Absatzrisiken könnte kleiner gehalten werden, wenn die Betriebe sich dem Absatzrückgang produktionswirtschaftlich und finanzwirtschaftlich anzupassen vermögen. Diese Anpassungsmöglichkeiten bestimmen sich nach der Beschäftigungs- und Betriebsgrößendegression der Kosten und sind von dem Verhältnis von fixen zu variablen Kosten abhängig. Der Anteil der fixen Kosten wird vor allem durch die Kapitalkosten (insbesondere Fremdkapitalzinsen und Abschreibungen) bestimmt, deren Höhe wiederum besonders durch die Anlagen-

¹⁾ Vgl. GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Der Absatz, 12. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1970, S. 117.

intensität festgelegt wird. Diese kann gerade bei öffentlichen Betrieben sehr groß sein, so daß in dieser Hinsicht geringe Anpassungsmöglichkeiten bestehen.

Auch bei den lohnintensiven öffentlichen Betrieben bestehen große Anpassungsschwierigkeiten; denn die dem Dienstprinzip gewidmeten Betriebe können allerhöchstens langfristig die Zahl der Beschäftigten dem geschwundenen Absatz angleichen. Von den öffentlichen Betrieben wird häufig sogar verlangt, daß sie ein Instrument der Beschäftigungspolitik darstellen und bei allgemeiner Arbeitslosigkeit Arbeitskräfte aufnehmen. In vielen Fällen ist außerdem eine Anpassung in personeller Hinsicht auch gar nicht möglich, weil in der Regel langfristige Arbeitsverträge vorliegen; teilweise sind in den öffentlichen Betrieben sogar Beamte auf Lebenszeit tätig. Die Personalkosten besitzen also häufig ebenfalls den Charakter von beschäftigungsfixen Kosten. Den Anpassungsmöglichkeiten an Absatzkrisen sind bei den öffentlichen Betrieben daher enge Grenzen gesetzt, so daß Absatzkrisen, soweit sie in größerem Umfang auftreten, voll auf die Betriebe durchschlagen.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Finanzierung nach dem Grad der Absatzrisiken in der öffentlichen Wirtschaft geringere Eigenkapitalquoten erfordert als in der privaten Wirtschaft, da die Bedarfselastizitäten und die Konkurrenzverhältnisse im allgemeinen günstiger sind. Einer Verringerung dieser Eigenkapitalquoten aufgrund von Anpassungserfordernissen an konjunkturelle Absatzkrisen sind jedoch auch in der öffentlichen Wirtschaft enge Grenzen gesetzt.

b) Kreditwirtschaftliche Risiken

Die öffentlichen Betriebe müssen mit der Möglichkeit rechnen, daß die Kreditmärkte funktionsunfähig werden bzw. störungsanfällig sind.¹⁾

¹⁾ Siehe hierzu OETTLER, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 49.

Sie können in der Realität nicht davon ausgehen, daß die Deckung des Kreditbedarfs, sei es der Prolongationsbedarf, sei es der Bedarf nach Ausweitung der Kreditsumme, immer reibungslos möglich ist.

Manche Betriebe könnten versucht sein, bei kreditwirtschaftlichen Risiken tarifpolitische Spielräume auszunützen, um so zur Selbstfinanzierung überzugehen oder die bisherige Selbstfinanzierung zu verstärken.¹⁾ Ganz abgesehen davon, daß eine derartige Maßnahme mit öffentlichen Belastungs- und Beeinflussungszielen in Widerspruch stehen kann, derentwegen tarifpolitische Spielräume bisher unausgenützt blieben, ist diese Möglichkeit im allgemeinen nur ein unzureichender Notbehelf.²⁾ Denn die auf höhere Entgelte zurückzuführenden Mehreinnahmen genügen häufig nicht, um den momentanen Kapitalbedarf zu decken.

Ebenso wie den Absatzrisiken kann jedoch auch den kreditwirtschaftlichen Risiken mit einer erhöhten Eigenkapitalausstattung begegnet werden. Die zusätzliche Eigenkapitalquote muß der Größe dieser Risiken entsprechen. Die kreditwirtschaftlichen Risiken sind um so größer, je länger und heftiger Störungen der Kreditmärkte sind, mit denen gerechnet werden muß. Gegen eine lang anhaltende Funktionsunfähigkeit des Kapitalmarktes würde nur vollständige Eigenfinanzierung helfen,³⁾ soweit diese nicht ohnehin schon erforderlich ist, um die finanzielle Unabhängigkeit von den Eigentümern zu sichern. Die vollständige Eigenfinanzierung könnte allerdings etwa erforderliche Kapitalvermehrungen nicht sicherstellen, es sei denn der Betrieb könnte diese durch Selbstfinanzierung ergänzen.⁴⁾ Bei kurzfristigen Störungen genügt eine entsprechend geringere Eigenkapitalausstattung. Die Eigenkapitalquote hat sich auch danach zu richten, ob "nur" mit Störungen

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 34.

²⁾ Vgl. ebd., S. 34.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 54.

⁴⁾ Vgl. ebd., S. 54.

bei der Beschaffung von langfristigen Finanzierungsmitteln zu rechnen ist, oder ob auch die Überbrückung kurzfristiger Finanzierungslücken Schwierigkeiten bereiten könnte. ¹⁾

Mit welchen Störungen in welcher Intensität gerechnet werden muß, richtet sich nach den jeweiligen wirtschaftsgeschichtlichen Verhältnissen, die die Kreditmärkte für längere Zeit prägen. ²⁾ Die Genauigkeit des Maßstabes wird dadurch gemindert, daß sich wirtschaftspolitische Verhältnisse, die zudem einem Wandel unterworfen sind, nur schwer einer exakten Messung unterziehen lassen. Von Bedeutung ist jedoch letztlich auch nur eine graduelle Schätzung.

Diese Ausführungen über die Finanzierung entsprechend der Lage des Kreditmarkts können sich nur auf solche öffentliche Betriebe beziehen, die sich normalerweise selbst tragen. Betriebe, die ohnehin schon auf Zuschüsse angewiesen sind, sollten - wie schon an anderer Stelle dargelegt wurde - möglichst ausschließlich mit Eigenkapital ausgestattet sein, um Risiken der Kapitalversorgung von vornherein auszuschließen.

c) Risiken der Kapitalversorgung durch den Eigentümerhaushalt

Bisher untersuchten wir die Risiken und die Möglichkeiten einer Sicherung der Kapitalversorgung öffentlicher Betriebe, ohne den Risiken der mangelnden Kapitalversorgung von seiten der Eigentümerkörperschaften besondere Beachtung zuzuwenden. Diese Risiken, die vom finanzwirtschaftlichen Spiel-

¹⁾ Noch bis vor einigen Jahren waren Störungen des kurzfristigen Kreditmarkts so gut wie unbekannt; doch davon kann heute nicht mehr ausgegangen werden. Vielmehr muß damit gerechnet werden, daß auch kurzfristige Kredite oft nur schwer zu erhalten sind, und wenn, dann zu exorbitant hohen Zinssätzen.

Eine Wende im Kreditgeschäft zeigt sich auch darin, daß früher die Konditionen für Tagesgelder immer günstiger als jene für langfristige Kredite waren. Diese Regel gilt in den letzten Jahren nicht mehr. Vielmehr sind heute häufig höhere Zinssätze für kurzfristige Gelder zu bezahlen. (Vgl. hierzu die entsprechenden Bundesbankberichte).

²⁾ Vgl. OETTLE, K. und THIEMEYER, T., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 79.

raum der Eigentümerkörperschaften abhängig sind, können jedoch für die öffentlichen Betriebe von großer Bedeutung sein.¹⁾ Daher kann der Unsicherheitsgrad der ausreichenden Kapitalversorgung durch die Eigentümer einen weiteren Beurteilungsmaßstab für die Finanzierung öffentlicher Betriebe abgeben. Diese Kapitalversorgungsrisiken sind von elementarer Bedeutung bei jenen Betrieben, die von laufenden Zuschüssen der Eigentümerkörperschaften abhängig sind. Hier sind die Verbindungen so eng, daß die finanzielle Lage des Betriebs an jener der Eigentümerkörperschaft gemessen werden muß.

Die Kapitalversorgungsrisiken können aber auch bei jenen Betrieben bedeutsam sein, die wohl ihre Schulden selbst zu bedienen vermögen, die aber keine Selbstfinanzierung zum Zwecke der Realisierung von Erweiterungs- und Verbesserungsinvestitionen betreiben können, die erforderlich sind, um einer erweiterten Leistungspflicht Genüge zu tun. Durch die Erfüllung der Forderung einer Finanzierung nach dem Grad des finanziellen Erfolgs kann diesen Risiken, wie wir darstellten, weitgehend entsprochen werden. Dabei werden jedoch mögliche Risiken der Kapitalversorgung für jene Fälle noch nicht berücksichtigt, die im Betriebsgeschehen außergewöhnlich sind. Hierbei ist nicht gleich an nationale Notstände zu denken, sondern an Kapitalbedarfe, wie sie sich beispielsweise aus einem unvorherzusehenden Ausfall von Produktionsanlagen ergeben können. In diesen Fällen muß die Eigentümerkörperschaft bei der Finanzierung helfend eingreifen; denn der Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Betrieb und der Eigentümerkörperschaft zeigt sich nicht nur darin, daß die Eigentümerkörperschaft die Ziele öffentlicher Betriebe setzt, er wird auch dadurch ausgewiesen, daß sie die finanzielle Verantwortung für die Erfüllung der vorgegebenen Ziele trägt.

Das Risiko der Kapitalversorgung durch die Eigentümerkörperschaften ist

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 55.

unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem ob sich der Eigentümerhaushalt auf weite Sicht in einer ungünstigen, in einer günstigen, aber labilen oder in einer günstigen und stabilen Lage befindet. ¹⁾ Die Eigentümerkörperschaft kann insofern finanziell in einer ungünstigen Lage sein, als sie auf der einen Seite hoch verschuldet ist und auf der anderen Seite eine Reihe unerfüllter Aufgaben vor sich hat, die in der Dringlichkeitsskala eine hohe Wertigkeit einnehmen. In diesem Fall verlangt eine Finanzierung nach dem Grad der Kapitalversorgungsrisiken durch die Eigentümerkörperschaft eine entsprechend hohe Eigenkapitalquote, die zusätzlich auf jene Eigenkapitalausstattung aufgestockt wird, die sich aus den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und der Vorsorge gegen Absatz- und Kreditrisiken ergibt.

Befindet sich der Eigentümerhaushalt dagegen in einer günstigen Situation, und zwar nicht nur gegenwärtig, sondern aller Voraussicht nach auch zukünftig und besitzt er einen mehr oder weniger großen finanzwirtschaftlichen Spielraum, so kann unter sonst gleichen Umständen darauf verzichtet werden, die öffentlichen Betriebe mit einer weiteren Eigenkapitalquote zu versehen.

Dieser Fall wird wohl eher bei großen Gemeinden und beim Staat zutreffen, da diese Gebietskörperschaften ein relativ ausgewogenes Einnahmen- und Ausgabenbild besitzen. Je kleiner jedoch eine Gemeinde ist, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß Schwankungen sowohl bei den Einnahmen als auch den Ausgaben bestehen und diese sich nicht decken. ²⁾ Dementsprechend werden die Betriebe kleinerer Eigentümerkörperschaften unter sonst gleichen Bedingungen in der Regel mit mehr Eigenkapital ausgestattet sein müssen als die Betriebe größerer Eigentümerkörperschaften.

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Eigenkapitalausstattung, a.a.O., S. 55

²⁾ Über die Abhängigkeit der zeitlichen Diskontinuität im Ausgabenanfall und Einnahmenfluß von der Gemeindegröße siehe ZEITEL, G., Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 66.

Ebenso wie das Absatzrisiko und das Kreditrisiko nur ungenau zu bestimmen sind, ist auch das Risiko der mangelnden Kapitalversorgung durch den Eigentümerhaushalt nur graduell ermittelbar. Dennoch können aber Beurteilungsmaßstäbe der Finanzierung, die sich am Grad der Kapitalversorgungsrisiken orientieren, ihrer Aufgabe diesen Risiken vorzubeugen im großen und ganzen gerecht werden.

D. RATIONALE FINANZIERUNG UND RECHTSNORMEN ÖFFENTLICHER BETRIEBE

In unseren bisherigen Ausführungen haben wir die rationale Finanzierung öffentlicher Betriebe aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht erörtert. Rationale Finanzierung bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Kapitalbeschaffung vor allem an betrieblichen Zielen und an den Beziehungen zu den öffentlichen Eigentümerkörperschaften ausgerichtet werden muß.

Bei einer aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht vorgenommenen Untersuchung ließen wir die Gesetzgebung, die öffentliche Betriebe unmittelbar betrifft oder nur tangiert, weitgehend unberücksichtigt. Die Verwirklichung einer rationalen Finanzierung wird jedoch durch einen Teil der gegenwärtig geltenden Gesetze und Verordnungen eingeschränkt oder gar unmöglich gemacht. Im wesentlichen erhält die Finanzierung öffentlicher Betriebe ihren gesetzlichen Rahmen durch die jeweilige Rechtsform, in die der öffentliche Betrieb eingekleidet wurde. Es war hier nicht unsere Aufgabe, nach der finanzwirtschaftlich zweckmäßigen Rechtsform öffentlicher Betriebe zu suchen; denn die rationale Finanzierung öffentlicher Betriebe muß sich nicht an Rechtsnormen und damit an Rechtsformen orientieren, sondern die Rechtsnormen müssen an den Erfordernissen rationaler Finanzierung ausgerichtet werden.

Im folgenden wollen wir versuchen aufzuzeigen, welche Folgerungen die Gesetzgebung aus wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen in bezug auf die Finanzierung öffentlicher Betriebe ziehen sollte. Dies kann anhand der Oberziele öffentlicher Betriebe - dem Ziel der Leistungserfüllung und dem Ziel der Sicherung dieser Leistungserfüllung - aufgezeigt werden.

Das Ziel der Leistungserfüllung kann gegenwärtig insbesondere durch drei Postulate, die in Rechtsnormen für öffentliche Betriebe enthalten sind, gefährdet werden:

1. die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit
2. die Festlegung von Konzessionsabgaben,
3. die Indienstnahme der öffentlichen Betriebe zu Zwecken der Konjunkturpolitik.

Die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit zielt auf die finanzielle Unabhängigkeit von der Eigentümerkörperschaft ab und verlangt eine entsprechende Bemessung der Entgelte. In ihrem engsten Sinn will sie die Erhaltung des durch Eigen- und Selbstfinanzierung beschafften Eigenkapitals sicherstellen.

Soweit die Bildung von Rücklagen aus eigener Kraft gefordert wird, ist das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip identisch mit der Forderung nach Selbstfinanzierung. Die Forderung nach Selbstfinanzierung verlangt Gewinnerzielung; denn Selbstfinanzierung ist das Gegenstück zur Gewinnausschüttung; Gewinnausschüttung und Selbstfinanzierung sind nur Varianten der Gewinnverwendung. ¹⁾ "Sofern Gewinnausschüttung nicht erfolgt, findet automatisch Selbstfinanzierung und damit eine Investition der erwirtschafteten Gewinne statt." ²⁾

Eine gesetzliche Festlegung finden die Postulate der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. der Selbstfinanzierung beispielsweise in der Eigenbetriebsverordnung von 1938, die wir hier statt der nach 1945 erlassenen Eigenbetriebsverordnungen und -gesetze der Bundesländer anführen können, da sie insbesondere in den uns interessierenden Punkten übernommen wurde. So sagt sie zur Erhaltung des Eigenkapitals:

¹⁾ Vgl. WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 108.

²⁾ Ebd., S. 108.

"Der Eigenbetrieb ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde gesondert zu verwalten und nachzuweisen; auf die Erhaltung des Sondervermögens muß Bedacht genommen werden." ¹⁾

In bezug auf die Selbstfinanzierung fordert sie:

"Die für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebes notwendigen Erweiterungs- und sonstigen offenen Rücklagen sollen beim Betrieb aus dem Jahresgewinn rechtzeitig und in ausreichender Höhe gebildet werden; bei umfangreichen Erweiterungen kann an Stelle der Finanzierung aus offenen Rücklagen die Finanzierung durch Darlehen treten." ²⁾

Bundesbahngesetz und Postverwaltungsgesetz fordern zumindest die Eigenwirtschaftlichkeit, nach Möglichkeit aber auch die Selbstfinanzierung, wenn es in diesen Gesetzen heißt, daß die Haushalte so aufzustellen und die Wirtschaft so zu führen ist, daß die Betriebe die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Aufwendungen selbst bestreiten können. ³⁾ Nach dem Postverwaltungsgesetz sind Zuschüsse des Bundes an die Post sogar ausdrücklich untersagt. ⁴⁾

Die den öffentlichen Betrieben durch Gesetz vorgegebenen Selbstfinanzierungsziele bzw. Eigenwirtschaftlichkeitsziele lassen sich dadurch erklären, daß die Eigentümerkörperschaften keinen finanziellen Belastungen durch ihre Betriebe ausgesetzt sein wollen. Oft besteht dieser Grund, dem angesichts der Vielzahl der von den Eigentümerkörperschaften zu erfüllenden Aufgaben sogar ein gewisses Verständnis entgegengebracht werden kann, jedoch nicht.

¹⁾ § 7 Abs. 1 Eigenbetriebsverordnung von 1938 (RGBl. I, S. 1650).

²⁾ § 8 Abs. 4 Eigenbetriebsverordnung von 1938.

³⁾ § 15, Abs. 1 Postverwaltungsgesetz und § 28 Bundesbahngesetz.

⁴⁾ § 15 Abs. 1 Satz 2 Postverwaltungsgesetz. De facto erhielt die Bundespost in der Vergangenheit jedoch schon mehrfach Zuschüsse des Bundes.

Häufig wird nämlich auch damit argumentiert, daß die Selbstfinanzierung bzw. deren Stärkung die Wirtschaftlichkeit der Betriebe erhöhen würden.¹⁾ Jedoch ist das wirtschaftliche Handeln nicht ohne weiteres mit der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. der Selbstfinanzierung gekoppelt. Dem sehr fragwürdigen Argument höherer Wirtschaftlichkeit für Eigenwirtschaftlichkeits- und Selbstfinanzierungspostulate steht eine Reihe von Gefahren gegenüber, die mit der Verfolgung von Eigenwirtschaftlichkeits- und Selbstfinanzierungspostulaten verbunden sein können. So besteht die Gefahr, daß die öffentlichen Betriebe ihre teilweise vorhandenen Monopolstellungen auszunützen versuchen. Dies kann öffentlichen Betrieben jedoch nicht gestattet werden; denn sie sind häufig gerade dazu berufen, gleichsam natürliche Monopole zu bewirtschaften, um deren Ausnützung durch Private zu verhindern.²⁾

Soweit keine Monopole vorliegen, die die öffentlichen Betriebe befähigen könnten, die Selbst- bzw. Eigenfinanzierungspostulate zu erfüllen, ist die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß die öffentlichen Betriebe versuchen werden, nur mehr rentable Leistungen zu übernehmen bzw. beizubehalten um sich auf diese Weise von "betriebsfremden Lasten" zu befreien.³⁾ Dieses Vorgehen widerspricht aber vielfach dem Leistungsziel der öffentlichen Betriebe; denn das Wirtschaften mit einer geringen Rentabilität oder gar mit Verlust kann gerade aus Leistungszielen heraus erforderlich sein. Als Beispiel dafür, wohin ein falsch verstandenes Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip zu führen vermag, kann der Abbau der Leistungen des öffentlichen Verkehrswesens genannt werden.⁴⁾

¹⁾ Vgl. z.B. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Die Zukunft der Post, o.O., 1967, S. 21.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 219.

³⁾ Ein derartiges Vorgehen wird z.B. von Horak für die Bundesbahn gutgeheißen. Vgl. HORAK, H., a.a.O., S. 90. Siehe auch KIRCHGÄSSER, W., Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg, 1962, S. 96 ff.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Demolierung des öffentlichen Flächenverkehrs aus betriebswirtschaftlichen Gründen?, in: Verkehrswirtschaftliche Information, 13. Jg. (1968), H. 1-3, S. 2 ff.; ders., Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung, a.a.O., S. 159 ff.

Die Forderung an den Gesetzgeber muß daher lauten, daß er davon abrückt, für öffentliche Betriebe Eigenwirtschaftlichkeit oder sogar Rentabilität zu postulieren, soweit sich dies auf ihre Aufgabenerfüllung verhängnisvoll auswirken könnte. ¹⁾ Eigenwirtschaftlichkeitsziele und Selbstfinanzierungsziele stellen nämlich Varianten des Gewinnziels bzw. des finanzwirtschaftlichen Erfolgsziels dar und stehen als solche in der Zielhierarchie an zweiter Stelle. Sie können und sollen verfolgt werden, jedoch nur solange, als dadurch nicht die Erfüllung von Oberzielen beeinträchtigt wird.

Ähnlich wie Selbstfinanzierungs- und Eigenwirtschaftlichkeitsziele vermögen auch Konzessionsabgabenbestimmungen die Leistungsziele zu gefährden. ²⁾ Konzessionsabgaben können als ein Entgelt für die Nutzung von Verkehrsräumen (Wege und Grundstücke) und/oder als ein Entgelt für den Verzicht von Gebietskörperschaften angesehen werden, in ihrem Gebiet einem anderen Betrieb die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten zu gestatten. ³⁾ Im Grunde stellt die Konzessionsabgabe öffentlicher Betriebe jedoch - wegen Entzugs finanzieller Mittel - nichts anderes dar, als die Ausschüttung eines Gewinns an die Eigentümerkörperschaft. Sie könnte auch als Selbstbesteuerung bezeichnet werden. ⁴⁾

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 225.

²⁾ Die rechtliche Grundlage der Konzessionsabgabe beruht auf der Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Gemeindeverbände vom 4. März 1941 (Konzessionsabgabenanordnung [KAE] RANz. 1941 Nr. 57 und Nr. 120). Siehe auch die Ausführungsbestimmungen zur Konzessionsabgabenanordnung (A/KAE v. 27.2.1934) und die Durchführungsbestimmungen zur Konzessionsabgabenanordnung und zu ihrer Ausführungsanordnung (D/KAE v. 27.2.1943, MittBl. RfPr. 1943, S. 228).

Zu den rechtlichen Bestimmungen siehe statt vieler auch BRÜGELMANN, H., u. LUDWIG, W., Kommunale Versorgungswirtschaft, in: Handbuch der kommunalen Wirtschaft und Praxis, hrsg. von H. Peters, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 655 ff., hier: S. 694.

³⁾ Vgl. SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 172.

⁴⁾ Vgl. ORLIK, G., a.a.O., S. 172.

In vielen Fällen ist es den öffentlichen Betrieben nicht möglich, die Konzessionsabgaben zu bezahlen, da sonst eine mindere Erfüllung von Leistungszielen die Folge wäre. Soweit Konzessionsabgaben von den öffentlichen Betrieben bezahlt werden können, ohne daß sie gegen Leistungsziele verstoßen, stellt sich die Frage, warum sie der Eigentümer nicht direkt als Gewinnausschüttung erhält. Vielfach sind es preisrechtliche und steuerliche Gründe, aus denen die Festlegung von Konzessionsabgaben gefordert wird.¹⁾ Steuerlich gesehen, sind die Konzessionsabgaben insofern von Bedeutung, als sie als abzugsfähige Betriebsausgaben gelten; preisrechtlich interessieren die Konzessionsabgaben, wenn sie von den Preisaufsichtsbehörden als Kostenfaktor anerkannt werden.

Bei einer Festlegung von Entgelten sollte in der öffentlichen Wirtschaft jedoch nicht mit Konzessionsabgaben als Kostenbestimmungsfaktor operiert werden. Daher sollte auch eine Entgelterhöhung vorgenommen werden können, ohne daß sie mit der Zahlung für Ausschließlichkeitsrechten begründet werden muß. Voraussetzung für die Entgelterhöhung ist allerdings, daß sie nicht Beeinflussungs- und Belastungszielen widerspricht und daß sie nicht zu einer Verzinsung führt, die über dem Marktzinsfuß liegt.

Soweit steuerliche Gründe für die Rechtfertigung von Konzessionsabgaben vorgebracht werden, liegt ihre Fragwürdigkeit schon in dem Tatbestand der vorliegenden Selbstbesteuerung.

Unseres Ermessens sollten daher die die Konzessionsabgaben wesentlich begründenden preisrechtlichen und steuerrechtlichen Bestimmungen so verändert werden, daß öffentliche Betriebe und deren Eigentümerkörperschaften

¹⁾ Vgl. BRÜGELMANN, H. und LUDWIG, W., a.a.O., S. 695;
SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 172 ff.

keine finanziellen Nachteile daraus ziehen, wenn die Zahlung von Konzessionsabgaben unterlassen wird.

Die Erfüllung der Leistungsziele öffentlicher Betriebe kann weiterhin durch die Indienstnahme dieser Betriebe für konjunkturpolitische Ziele gefährdet werden.

Während die Forderungen nach Selbstfinanzierung bzw. nach Eigenwirtschaftlichkeit und nach der Zahlung von Konzessionsabgaben die Leistungserfüllung durch finanzwirtschaftliche Gründe unmöglich machen können, hat die Forderung nach konjunkturgerechter Finanzierung einen unmittelbaren leistungswirtschaftlichen Hintergrund. Die gesetzliche Grundlage zur Indienstellung bildet das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

Das Gesetz bezieht sich, soweit öffentliche Betriebe angesprochen sind, ausdrücklich nur auf die Bundesbahn und die Bundespost; es verlangt von diesen Betrieben, daß sie die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beachten.¹⁾ Dieser Aufgabe vermögen sie jedoch nur insoweit nachzukommen, als sie in einem Konjunkturtief vermehrt Investitionen durchführen. Eine Zurückstellung von Investitionen in der Hochkonjunktur kann dagegen, wenn Leistungsziele entgegenstehen, nicht vorgenommen werden. Investitionen in der Hochkonjunktur entfallen nur insoweit, als sie im Konjunkturtief bereits vorgezogen werden konnten.

Können auf der einen Seite die Leistungsziele öffentlicher Betriebe durch Selbstfinanzierungs- und Eigenwirtschaftlichkeitspostulate, durch Konzessionsabgabenbestimmungen und durch konjunkturpolitische Forderungen gefährdet werden und ist daher eine entsprechende Änderung der Gesetze

¹⁾ Vgl. §§ 1 und 13 Stabilitätsgesetz.

erforderlich, so müssen auf der anderen Seite zur Sicherung der Leistungserfüllung unter dem Finanzierungsgesichtspunkt ebenfalls gesetzgeberische Folgerungen gezogen werden.

Eine erste Forderung, die zu stellen wäre, besteht darin, die Eigentümerkörperschaften gesetzlich zu verpflichten, daß sie für die Verluste ihrer Betriebe einzustehen haben. ¹⁾ Soweit lediglich eine partielle Ausgleichspflicht besteht, wie sie im Bundesbahngesetz festgelegt ist, ²⁾ sollte diese durch eine globale Zuschußpflicht ersetzt werden, damit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben "nicht durch Auseinandersetzungen über höchst fragwürdige Rechnungsgrößen verzögert oder verhindert wird." ³⁾

Insofern gilt auch bei öffentlichen Betrieben das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip. In diesem wohlverstandenen Sinn verlangt es nämlich, daß dort, wo die öffentlichen Betriebe durch die Entgelte ihre Kosten nicht zu decken vermögen, die Institution, die die Erstellung von Leistungen verlangt, die der Betrieb nicht darbieten würde, wenn er nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien tätig wäre, für die Deckung der Kosten aufkommt und somit eine Art Entgelt für die Leistungen bezahlt. Die Höhe der Zuschüsse muß allerdings auf der Grundlage einer kaufmännischen Kostenrechnung (Plankostenrechnung oder Sollkostenrechnung) festgelegt werden, damit trotz der Zuschußverpflichtung des Eigentümerhaushalts ein möglichst wirtschaftliches Arbeiten des Betriebes sichergestellt ist.

Die gesetzliche Verpflichtung der Zuschußgewährung soll die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sichern, die gefährdet ist, wo Betriebe auf Dauer mit

¹⁾ Siehe hierzu OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 220. Für die Bundespost vgl. ORLIK, G., a.a.O., S. 142 f.

²⁾ § 28a Bundesbahngesetz.

³⁾ OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 225.

Verlust arbeiten oder nur eine unzureichende Selbstfinanzierungskraft besitzen. Würde die Institution, die die Erstellung verlustbringender Leistungen verlangt, diese nicht voll entgelten, so würde eine Kapitalminderung erfolgen. Wird aber von den betreffenden Institutionen der Ersatz von Substanz verweigert, so muß zunächst mit einer minderen Erfüllung öffentlicher Aufgaben und früher oder später mit ihrer Einstellung gerechnet werden.

Neben Leistungssicherungszielen sprechen aber auch weitere Erwägungen für die Festlegung einer Pflicht zum Verlustausgleich. Von der Betriebsleitung kann nämlich kein rationales betriebswirtschaftliches Verhalten erwartet werden, "wenn sie einerseits gewiß ist, aufgrund der Leistungskonzeption Verluste zu erwirtschaften, andererseits aber nicht weiß, ob diese Verluste ausgeglichen werden." ¹⁾

Die Leistungserstellung öffentlicher Betriebe kann aus finanzwirtschaftlicher Sicht weiterhin dadurch gesichert werden, daß bestehende Haftungsbeschränkungen der öffentlichen Eigentümer für die Schulden ihrer Betriebe aufgehoben werden. Soweit die öffentlichen Betriebe aufgrund ihrer Rechtsstellung den Kapitalmarkt nicht unmittelbar, sondern nur über die Eigentümerkörperschaft in Anspruch nehmen können, haften die Eigentümer ohnehin. ²⁾ Soweit die öffentlichen Betriebe in privatrechtlichen haftungsbeschränkenden Kapitalgesellschaftsformen geführt werden, könnte unsere Forderung nur dadurch verwirklicht werden, daß Umgründungen in öffentlich-rechtliche Gesellschaftsformen, die die Haftung nicht beschränken,

¹⁾ WITTE, E. und HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 110 f.

²⁾ Eine Übersicht über die Haftungsbestimmungen der einzelnen Rechtsformen öffentlicher Betriebe gibt SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, a.a.O., S. 109.

vorgenommen werden; denn unbeschränkt haftende Einzelunternehmen und Personengesellschaften des Privatrechts können öffentliche Körperschaften ihrer Natur nach nicht betreiben.¹⁾ Oft sprechen jedoch wichtige Gründe²⁾ dennoch dafür, privatrechtliche Kapitalgesellschaftsformen für öffentliche Betriebe zu wählen. In diesem Fall müßten formal Haftungsbeschränkungen in Kauf genommen werden, jedoch sollten dann die Kreditgeber darüber aufgeklärt werden, daß die Haftungsbeschränkungen nur de jure bestehen und daß sich die Eigentümerkörperschaft im Ernstfall nicht darauf berufen wird.

Was die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der Bundesbahn und der Bundespost angeht, die eine Haftungsbeschränkung des Eigentümers deklarieren;³⁾ so muß wegen dieser Haftungsbeschränkung darauf gedrängt werden, daß diese in solche mit unbegrenzter Haftung umgewandelt werden.⁴⁾

Aus der unbeschränkten Haftung der Eigentümerkörperschaften gegenüber ihren Betrieben ergibt sich jedoch das Recht, Verschuldungsgrenzen vorzugeben. Doch können diese nicht starr und generell festgelegt werden, sondern müssen sich vielmehr an der finanzpolitischen Situation jedes einzelnen Betriebes bzw. des Eigentümerhaushaltes orientieren. So ist beispielsweise eine Verhinderung der Fremdfinanzierung dort unbegründet, wo die Selbstbedienung von Schulden in bestimmter Höhe nachhaltig gesichert ist.

Ebensowenig wie durch Gesetzesnormen generelle Bestimmungen festgelegt werden dürfen, die die Summe der einzelnen Entgelte durch Vorgabe von Selbstfinanzierungs- bzw. Eigenwirtschaftlichkeitspostulaten fixieren, ebensowenig wie die Verschuldungshöhe von vorneherein durch generelle gesetzliche Bestimmungen festgelegt werden darf, genauso wenig darf auch die Höhe der Eigenkapitalausstattung von einem bestimmten Verhältnis zum Fremdkapital abhängig gemacht werden.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 208.

²⁾ So beispielsweise größere Bewegungsfreiheit der Geschäftsführung oder Vermeidung steuerlicher Nachteile.

³⁾ § 3 Bundesbahngesetz und § 3 Abs. II Postverwaltungsgesetz.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 208.

Abkürzungsverzeichnis

Arch.f.ö.u.fr.U.	Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen (bis Bd. 6: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen)
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGBI.	Bundesgesetzblatt
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DÖW	Die öffentliche Wirtschaft
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVU	Durchführungsverordnung
EBG	Eigenbetriebsgesetz
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HdB	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSw	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
i.d.F.	in der Fassung
KAE	Konzessionsabgabenanordnung
NF	Neue Folge
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.V.	ohne Verfasserangabe
RANz	Reichsanzeiger
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SZ	Süddeutsche Zeitung
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfbF / ZfhF	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung / (bis 1963): Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung

LITERATURVERZEICHNIS

- Ahner, H., Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen, Ergebnisse eines Forschungsauftrages an das Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München, Vorstand: Professor Dr. Karl Oettle, o.O., August, 1970.
- Albers, W., Subventionen, in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres Gesellschaft, 6. Aufl., Freiburg, 1962, Sp. 833 ff.
- Alewell, K., Subventionen als betriebswirtschaftliche Frage, Köln - Opladen, 1965.
- Andreae, C.-A. und Van der Bellen, A., Finanzpolitik und Öffentliche Anstalten. Das Beispiel der Krankenhausfinanzierung, in: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, hrsg. v. H. Haller und H.C. Recktenwald, Mainz 1969, S. 255 ff.
- Antoine, H., Kennzahlen, Richtzahlen, Planungszahlen, 2. Aufl., Wiesbaden, 1958.
- Aubel, P. van, Die Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Monopolbetriebe, in: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, hrsg. von P.-H. Seraphim, Bochum, 1957, S. 42 ff.
- Aubel, P. van, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, hrsg. von H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 877 ff.
- Barocka, E., Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M., 1959.
- Barocka, E., Betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Festsetzung von Entgelten für öffentliche Abwasseranlagen, in: Der Gemeindehaushalt, 61. und 62. Jg. (1960 und 1961), Heft 12 und 1, S. 265 ff. bzw. S. 1 ff., (Zitierweise: Entgeltfestsetzung).
- Bauer, L., Leistungsveränderungen im Rahmen der Zielkonzeptionen öffentlich-rechtlicher deutscher Sparkassen, Diss., München, 1971.
- Baumgarten, P. und Mückl, W., Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1969.
- Beck, Ch., Die innere Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Kommunen, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 8 (1967), H. 1, S. 50 ff.
- Beckmann, L., Finanzierung, in: HdB, 2. Bd., 3. Aufl., Stuttgart, 1957/58, Sp. 1830 ff.

- Bergmann, K., Unternehmungsformen in der kommunalen Energieversorgung, München, 1957.
- Bidlingmaier, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, Wiesbaden, 1964.
- Bidlingmaier, J., Zur Zielbildung in Unternehmungsorganisationen, in: ZfbF, NF, 19. Jg. (1967), S. 246 ff.
- Bidlingmaier, J., Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozeß, Wiesbaden, 1968.
- Biermann, S., Die Investitionen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung im Bundesgebiet und ihre Finanzierung seit 1948, Diss., Köln, 1959.
- Bischofsberger, P., Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Zürich - St. Gallen, 1964.
- Boehme, H., Preissubventionen. Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, NF, H. 20, Berlin, 1959.
- Börner, D., Die Bedeutung von Finanzierungsregeln für die betriebswirtschaftliche Kapitaltheorie, in: ZfB, Jg. 37 (1967), S. 341 ff.
- Bolsenkötter, H., Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland und Westberlin, Diss., Köln, 1960.
- Bredt, O., Was bleibt dem Unternehmer vom Gewinn?, Stuttgart, 1952.
- Brügelmann, H. und Ludwig, W., Kommunale Versorgungswirtschaft, in: Handbuch der kommunalen Wirtschaft und Praxis, hrsg. von H. Peters, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 655 ff.
- Bukow, W., Finanzierung kommunalwirtschaftlicher Investitionen, in: DÖW, Jg. 15 (1966), H. 3, S. 129 ff.
- Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951, BGBl. I, S. 955, i.d.F. vom 6. März 1969, BGBl. I, S. 191.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Stabilität und Wachstum, Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 3. Aufl., Wuppertal, 1970.
- Chamberlain, N.W., The Firm: Micro-Economic Planning and Action, New York, 1962.
- Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft, (Hrsg.), Finanzierung in der öffentlichen und privaten Wirtschaft, als Manuskript gedruckt, Berlin, 1959.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Die Zukunft der Post, o.O., 1967.

- Dieck, M., Die Finanzierung öffentlicher Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 35. Jg. (1966), H. 3 u. 4, S. 465 ff.
- Diederich, H., Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg, 1961.
- Donner, O., Grenzen der Staatsverschuldung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 56. Bd., 1942, S. 183 ff.
- Dorfwirth, M., Die Verschuldung der Gemeinden, in: Quartalshefte der Girozentrale, 6. Jg. (1971), H. 3, S. 15 ff.
- Eichhorn, S., Bedarfswirtschaftliches Disponieren in den Betrieben, in: ZfhF, NF, 14. Jg. (1962), S. 1 ff.
- Eichhorn, S., Aktuelle Probleme der öffentlichen und freigemeinnützigen Krankenhäuser, in: DÖW, 13. Jg. (1964), H. 4, S. 187 ff.
- Eichhorn, S., Preisbildung im Krankenhaus, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7 (1964/65) S. 229 ff.
- Eichhorn, S., Das Zielsystem des Krankenhauses, in: Betriebswirtschaftliche Information, Entscheidung und Kontrolle, Festschrift für Hans Münstermann, hrsg. von W. Busse v. Colbe und G. Sieben, Wiesbaden, 1969, S. 211 ff.
- Engelmann, K., Die Lehre von der Einzelwirtschaft. Ein Beitrag zur Entwicklung neuer theoretischer Grundlagen, Köln und Opladen, 1962.
- Eucken, W., Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1965.
- Eynern, G. von, Über den Einfluß des Bundes auf seine Unternehmen, in: Hamburger Jahrbuch, 4. Jahr (1959), S. 113 ff.
- Faller, P., Möglichkeiten von Fahrtkostenvergleichen zwischen individuellem und öffentlichem Personennahverkehr aus der Sicht der Verkehrsteilnehmer und der öffentlichen Haushalte, Ergebnisse eines Forschungsauftrages an das Institut für Betriebswirtschaftslehre des Verkehrs der Universität Mannheim, Direktor: Professor Dr. Karl Oettle, o.O., 1968.
- Faller, P., Determinanten des preispolitischen Spielraums öffentlicher Betriebe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen, 1970, S. 176 ff., (Zitierweise: Determinanten).
- Farr, G., Die behördliche Überwachung der "Public Utilities" in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Diss., Mannheim, 1953.
- Fettel, J., Kapital, in: HdB, Bd. II, 3. Aufl., Stuttgart, 1957/58, Sp. 2959 ff.

- Fettel, J., Die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen über Gebühren, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 20, 1959/60, S. 250 ff.
- Fischer, G., Die Betriebsführung, Bd. 2: Betriebliche Marktwirtschaftslehre, 3. Aufl., Heidelberg, 1967.
- Flohr, H., Zur Ermittlung des Unternehmererfolges, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin, 1963, S. 389 ff.
- Flohr, H., Bemerkungen zur Frage der Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966/67), S. 148 ff.
- Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München - Berlin, 1966.
- Frickhöfer, W., Arndt, K.-D., Stoltenberg, G. und Kienbaum, G., Sachgerechte Wirtschaftspolitik ohne Parteirücksichten und Interesseneinflüsse, Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 35, Ludwigsburg, 1970.
- Friedmann, B., Ergänzende Kriterien der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 81 ff.
- Fröhner, E., Grundsätze der Kostendeckung bei den Gebührenhaushalten der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 59. Jg. (1958), H. 7, S. 122 ff.
- Gerber, W., Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Zürich, 1928.
- Gerloff, W., Die Gebühren, in: HdF, 2. Bd., hrsg. v. W. Gerloff und F. Neumark, Tübingen 1956, S. 203 ff.
- Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz), vom 24. Juli 1953, BGBl. I, S. 677, i.d.F. vom 26.12.1957, BGBl. I, S. 1883.
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I, S. 528.
- Giere, G., Kommunales Schuldenwesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, hrsg. von H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 186 ff.
- Giere, G., Gemeindehaushalt und öffentliche Investitionen, in: Der Städtetag, NF, Jg. 14 (1961), S. 654 ff.
- Giere, G., Gemeindefinzenzen, in: HdSw, Bd. 4, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1965, S. 308 ff.
- Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden, 1960, S. 188 ff.

- Gollasch, F., Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld der Gegenwart, Göttingen, 1960.
- Grochla, E., Finanzierung, in: HdSw, 3. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1961, S. 604 f.
- Groebe, K. von der, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung, in: Politik und Verwaltung, H. 1: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 1966, S. 9 ff.
- Gümbel, R., Nebenbedingungen und Varianten der Gewinnmaximierung, in: ZfbF, NF, 15. Jg. (1963), S. 12 ff.
- Gümbel, R., Die Bedeutung der Gewinnmaximierung als absatzwirtschaftliche Zielsetzung, in: Bfup, 16. Jg. (1964), S. 71 ff.
- Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1: Die Produktion, 18. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1971 (Zitierweise: Produktion).
- Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Der Absatz, 12. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1970.
- Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 3: Die Finanzen, 4. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1970 (Zitierweise: Die Finanzen).
- Hamm, W., Kollektiveigentum. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg, 1961.
- Hanika, F. de P., Modernes Managementdenken, Schriften zur vergleichenden Managementlehre, hrsg. von L. Perridon, Wiesbaden, 1969.
- Hansmeyer, K.-H., Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, NF, H. 25, Berlin, 1963.
- Hansmeyer, K.-H., Der öffentliche Kredit, Frankfurt a.M., 1965.
- Hansmeyer, K.-H. und Fürst, D., Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaft, e.V., Bd. 18, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968.
- Härle, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, Wiesbaden, 1961.
- Härle, D., Finanzierungsregeln und Liquiditätsbeurteilung, in: Finanzierungshandbuch, hrsg. von H. Janberg, 2. Aufl., Wiesbaden, 1970, S. 89 ff.
- Hammer, K., Die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kreditsektors für den Kommunalkredit, in: DÖW, Sonderheft, 1960, S. 48 ff.

- Hasenack, W., Der Begriff der Selbstfinanzierung als Ursache gefährlicher Mißverständnisse, in: BFuP, 10. Jg. (1958), S. 673 ff.
- Hauschildt, J., Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen, Tübingen, 1964.
- Hax, K., Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 27 (1968), S. 37 ff.
- Heidermann, H. und Schieb, B., Das Problem des Kapitaldienstes für Kapital der öffentlichen Hand, Schriften der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen, Köln, hrsg. von A. Spitaler und G. Weisser, Bd. 2, Göttingen, 1959.
- Heinen, E., Zie Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von E. Gutenberg, hrsg. von H. Koch, Wiesbaden, 1962, S. 9 ff.
- Heinen, E., Das Kapital in der betriebswirtschaftlichen Kostentheorie, Möglichkeiten und Grenzen einer produktions- und kostentheoretischen Analyse des Kapitalverbrauchs, Wiesbaden, 1966.
- Heinen, E., Handelsbilanzen, 4. Aufl., Wiesbaden, 1968.
- Heinen, E., Betriebswirtschaftliche Kostenlehre. Kostentheorie und Kostenentscheidungen, 3. Aufl., Wiesbaden, 1970.
- Heinen, E., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden, 1970. (Zitierweise: Einführung).
- Heinen, E., Grundlagen wirtschaftlicher Entscheidungen. Das Zielsystem der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden, 1971 (Zitierweise: Zielsystem).
- Heinke, S., Der öffentliche Haushalt, ein Instrument der Bedarfsdeckung oder der Konjunktursicherung?, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 8 (1967), H. 2. S. 66 ff.
- Herrmann, K., Umfang und Grenzen der kommunalen Verschuldung, in: Kommunalwirtschaft, 1957, S. 491 ff.
- Hesselbach, W., Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik, Frankfurt, 1971.
- Heun, Versorgungstarife und Rentabilität, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft IX, Finanzierung und Preisbildung in der kommunalen Versorgungswirtschaft, 2. Aufl., Köln - Marienburg, 1953.
- Hirche, K., Die Komödie der Privatisierung. Der Kampf um die öffentliche Wirtschaft, Köln, 1959.
- Höfele, D., Probleme der Führungs- und Kontrollorgane öffentlicher Betriebswirtschaften, Diss., München, 1967.

- Horak, H., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln - Opladen, 1964.
- Internationale Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft (IFIG), Wissenschaftliche Kommission, Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7 (1964 und 65), S. 254 ff. (Zitierweise: IFIG).
- Isenberg, G., Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Wechselbeziehungen zwischen Verkehr und Städtebau, in: Gemeindevirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 105 ff.
- Jakob, A.-F., Zur Problematik der Überschußfinanzierung bei kommunalen Eigenbetrieben, in: BFuP, 13. Jg. (1961), S. 329 ff.
- Jakob, A.-F., Betriebserhaltung kommunaler Eigenbetriebe, Köln und Opladen, 1963.
- Jakob, H., Preispolitik, 2. Aufl., Wiesbaden, 1971.
- Johns, R., Die Vollrechnung der Gemeinden, in: ZfhF, 32. Jg. (1938), S. 145 ff. und S. 193 ff.
- Johns, R., Das Problem der öffentlichen Vermögensrechnung und seine Lösung, in: Kommunalwissenschaftliche Studien und Forschungen, H. 8, 1943, S. 71 ff.
- Johns, R., Betriebe, öffentliche, in: HdSw, 2. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1959, S. 48 ff.
- Johns, R., Kombinierte Finanz- und Handelsrechnung im Kameralstil, in: ZfhF, NF, 2. Jg. (1950), H. 9, S. 407 ff.
- Johns, R., Kameralistik - Grundlagen einer erwerbswirtschaftlichen Rechnung im Kameralstil, in: Die Handelshochschule - Die Wirtschaftshochschule, Wiesbaden, 1951, S. 12 ff.
- Johns, R., Lassen sich Einrichtungen und Methoden des erwerbswirtschaftlichen Rechnens auf die öffentliche Haushaltswirtschaft zur Förderung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit übertragen?, in: Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V., Bd. 2, Gutachten, erstattet im Auftrag des Herrn Bundesministers der Finanzen, Göttingen, 1958, S. 33 ff. (Zitierweise: Lassen sich Einrichtungen . . .).
- Jonas, H.H., Grenzen der Kreditfinanzierung, Wiesbaden, 1960.
- Kapp, K.W., Sozialkosten, in: HdSw., 9. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1956, S. 524 ff.

- Kapp, K.W., Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen - Zürich, 1958.
- Keynes, J.M., The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936.
- Kirchgässer, W., Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg, 1962.
- Kirsch, W., Zur Problematik "optimaler" Kapitalstrukturen, in: ZfB, 38. Jg. (1968), S. 881 ff.
- Kirsch, W., Die Unternehmungsziele in organisationstheoretischer Sicht, in: ZfbF, NF, 21. Jg. (1969), S. 665 ff.
- Kirschke, R., Die Preisbildung in den öffentlichen Häfen, in: DÖW, Jg. 7 (1956), H. 2, S. 26 ff.
- Klimpel, H.-E., Zur Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft, 14. Jg. (1961), H. 2, S. 38 ff.
- Koch, A., Die Kapitalausstattung der kommunalen Versorgungsunternehmen, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), H. 12, S. 265 ff.
- Koch, K., Maßstäbe für die gemeindliche Schuldenpolitik, Diss., Köln, 1967.
- Köhler, R., Zum Finanzierungsbegriff einer entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre, in: ZfB, 39. Jg. (1969), S. 435 ff.
- Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart - Köln - Berlin - Mainz, 1966.
- Krauthausen, Die Kreditaufnahme der wirtschaftlichen Unternehmungen im Rahmen der Gesamtverschuldung der Gemeinden, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, H. XVII, Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, Köln, 1955, S. 47 ff.
- Kühne, K., Öffentliche Wirtschaft - Funktion oder Ethos?, in: DÖW, 12. Jg. (1963), H. 2, S. 77 ff.
- Labs, W., Umfang und Grenzen gemeinwirtschaftlicher Aufgaben öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Personennahverkehrswirtschaft, in: DÖW, Jg. 15 (1964), H. 2, S. 69 ff.
- Labs, W., Finanzierungsprobleme der öffentlichen Verkehrsunternehmen und Deckung ihres Aufwands, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 92 ff.
- Lampert, H., Die Gemeinden als Träger von Wirtschaftspolitik, in: Lampert, H. und Oettle, K., Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 9 ff.
- Lauschmann, E., Zur Frage der "social costs", in: Jahrbuch für soziale Wissenschaft, Bd. 4, 1959, S. 193 ff.

- Le Coutre, W., Praxis der Bilanzkritik, Bd. 2, Berlin - Wien, 1926.
- Lehmann, M.R., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Allgemeine Theorie der Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden, 1956.
- Leisner, W., Privatinteressen als öffentliches Interesse, in: Die öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), H. 7, S. 217 ff.
- Liebl, J., Die Problematik sozialer Tarife in der Versorgungswirtschaft, in: BFuP, 13. Jg. (1961), H. 7/8, S. 456 ff.
- Loesch, A. von, Gemeinwirtschaftliche Kreditwirtschaft, in: DÖW, Jg. 14 (1965), H. 1, S. 67 ff.
- Lösenbeck, H.-D., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, Berlin, 1963.
- Lohmann, M., Zur Problematik der goldenen Bilanzregel, in: Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 12 (1959), Nr. 6, S. 141 ff.
- Luhmann, N., Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, in: Verwaltungsarchiv, 56. Bd., 1965, H. 4, S. 303 ff.
- Luhmann, N., Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin, 1966.
- Mahlberg, W., Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, in: Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Die Betriebsverwaltung, hrsg. von W. Mahlberg, E. Schmalenbach, F. Schmidt, E. Walb, Leipzig, 1927.
- Meier, F.W., Der Kapitalbedarf in der öffentlichen Energieversorgung und seine Bestimmungsgründe, Diss., Köln, 1958.
- Meinhold, W., Subventionen, in: HdSw, Bd. 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, S. 236 ff.
- Meißner, H.G., Zur Frage der Zielsysteme bei Unternehmen, in: Arch.f. ö.u.fr.U., Bd. 9 (1968/69), H. 1, S. 69 ff.
- Mellerowicz, K. und Jonas, H., Bestimmungsfaktoren der Kreditwürdigkeit, Berlin, 1957.
- Metz, G., Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereiches, Diss., Mannheim, 1960.
- Mülhaupt, L., Der Deckungsprozess in der Gemeindefinanzwirtschaft und seine rechnerische Darstellung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 8, 1941, S. 403 ff.
- Mülhaupt, L., Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Gemeinderechnungswesens in Westdeutschland, in: Gemeindefinanzwirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 15 ff.

- Müller-Armack, A., Soziale Marktwirtschaft, in: HdSw, 9. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1956, S. 390 ff.
- Münch, P., Kapitalumschlag, Eigenkapital und Fremdfinanzierung, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, XVII, Rückkehr zur langfristigen Finanzierung, hrsg. vom Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Köln, 1955, S. 17 ff.
- Münch, P., Können die kommunalen Unternehmen das Finanzierungsproblem meistern?, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 86 f.
- Neumann, H., Die Finanzierung gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss. Frankfurt, 1950.
- Obst, G. und Hintner, O., Geld-, Bank- und Börsenwesen, 36. Aufl., Stuttgart, 1967.
- Oeftering, H.-M., Finanzprobleme der Deutschen Bundesbahn, (Vorträge an dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster), Göttingen, 1958.
- Oettle, K., Selbstfinanzierung, in: HdB, Bd. 3, Stuttgart, 1960, Sp. 4867 ff.
- Oettle, K., Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), S. 217 ff. und S. 241 ff., (Zitierweise: Gebührenpolitik).
- Oettle, K., Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), S. 25 ff. und S. 49 ff., (Zitierweise: Eigenkapitalausstattung).
- Oettle, K., Tarif- und investitionspolitische Fragen des kommunalen Personen-Nahverkehrs, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), H. 12, S. 255 ff.
- Oettle, K., Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 157 ff.
- Oettle, K., Unternehmerische Finanzpolitik, Stuttgart, 1966 (Zitierweise: Finanzpolitik).
- Oettle, K., Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), H. 3, S. 241 ff., (Zitierweise: Zielsetzungen).
- Oettle, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 19. Jg. (1966), H. 10, S. 442 ff.
- Oettle, K., Finanzreform und kommunale Schuldenwirtschaft, in: Die Finanzreform und die Gemeinden. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, e.V. Bd. 14, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1966, S. 121 ff.

- Oettle, K., Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung, in: BFuP, 18. Jg. (1966), S. 74 ff., S. 159 ff. und S. 200 ff.
- Oettle, K., Verkehrspolitik, Stuttgart, 1967.
- Oettle, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, Sonderdruck aus: Zentralheft 1967, hrsg. von der Studienstiftung der Verwaltungsleiter deutscher Krankenanstalten e.V., Bd. 17, Kulmbach, o.J.
- Oettle, K., Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Arch.f.ö.u.f.R., Bd. 8 (1967), H. 3, S. 193 ff., (Zitierweise: Rechtsform).
- Oettle, K., Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten von Doppik und Kameralistik, in: Der öffentliche Haushalt, H. 1, Jg. 8 (1967), S. 41 ff.
- Oettle, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), S. 95 ff.
- Oettle, K., Kriterien der Finanzierung öffentlicher Betriebe, in: Tätigkeitsbericht der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 1966/67, Berlin, 1968, S. 15 ff., (Zitierweise: Kriterien der Finanzierung).
- Oettle, K., Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik, in: Lampert, H. und Oettle, K., Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, 1968, S. 43 ff.
- Oettle, K., Demolierung des öffentlichen Flächenverkehrs aus betriebswirtschaftlichen Gründen?, in: Verkehrswirtschaftliche Information, 13. Jg. (1968), H. 1-3, S. 2 ff.
- Oettle, K., Sind die Straßenbahnen zu teuer?, in: Die Zeit v. 27.6.1969, Nr. 26, S. 33.
- Oettle, K., Notwendigkeiten und Grenzen öffentlicher Vermögensrechnungen, in: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, hrsg. von H. Haller und H.C. Recktenwald, Mainz, 1969, S. 327 ff.
- Oettle, K., Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, in: Der öffentliche Haushalt, 10. Jg. (1969), H. 1, S. 3 ff.
- Oettle, K., Die Aufgabe der Finanzplanung, in: Kolleg für Unternehmensführung im Institut für Unternehmenspolitik an der Universität Stuttgart, Veröffentlichung 1: Unternehmensplanung, Frankfurt, 1969, S. 47 ff.
- Oettle, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt, P. Penzkofer, P. Scherpf, Stuttgart, 1970, S. 16 ff.

- Oettle, K., Thesen zu dem Thema: Kann neben die Rechnung eines Verkehrsunternehmens eine wirtschaftliche Rechnung gestellt werden, in der der Nutzen und die Kosten, die sich für die Volkswirtschaft aus der Tätigkeit dieses Unternehmens ergeben, sichtbar gemacht werden, soweit sie in der betriebswirtschaftlichen Rechnung keinen Niederschlag gefunden haben? , vervielfältigtes Manuskript, München, März 1970.
- Oettle, K., Buchführungsvorschriften für öffentliche Haushalte, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart, 1970, Sp. 319 ff.
- Oettle, K., Öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaftslehre, Sonderdruck der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Dezember 1971.
- Oettle, K., Tarifierhöhungen, in: Deutsche Verkehrszeitung, vom 15.4.1971, Nr. 45, S. 2.
- Oettle, K., Kaufmännische und öffentliche Jahresbilanzen - Inhalt und Ergänzungsbedürftigkeiten, in: Aktuelle Probleme der Datenverarbeitung und Bilanzierung, Stuttgart, 1971, S. 177 ff.
- Oettle, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, vervielfältigtes Manuskript, München, Juni 1971.
- Oettle, K., und Thiemeyer, Th., Thesen über die Unterschiede zwischen privatunternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: DÖW, 18 Jg. (1969), H. 1, S. 5 ff. (Zitierweise: Zielthesen).
- Oettle, K. und Thiemeyer, T., Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 2, S. 39 ff. (Zitierweise: Thesen zur Angebotspolitik).
- Oettle, K. und Thiemeyer, T., Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 77 ff. (Zitierweise: Finanzierungthesen).
- Orlik, G., Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld gegensätzlicher Anforderungen. Ein Beitrag zur Diskussion über die unternehmungsweise Führung des Post- und Fernmeldewesens, Diss., München, 1972.
- Ottmann, K., Vorbemerkungen zum Bundesbahngesetz vom 13.12.1951, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 72. Jg. (1962), S. 106 f.
- o.V., Gemeinden fordern Sofortmaßnahmen zur Behebung ihrer drückenden Geldnot, in: SZ, v. 11.2.1972, Nr. 7, S. 1.
- Perridon, L., Die öffentlichen Produktions- und Konsumhaushalte in wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Politik und Verwaltung, H. 10: Verwaltung mit Unternehmen, Baden-Baden, 1968, S. 89 ff.

- Pohmer, D., Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Berlin, 1958.
- Pothhoff E. und Bolsenkötter, H., Finanzierung kommunaler Versorgungsunternehmen, Berlin - Köln - Frankfurt, 1965.
- Preisner, E., Der Kapitalbegriff und die neuere Theorie, in: Die Unternehmung im Markt, Festschrift für W. Rieger, Stuttgart und Köln, 1953, S. 14 ff.
- Püttner, G., Die öffentliche Unternehmung. Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad-Homburg - Berlin - Zürich, 1969.
- Raffée, H., Der private Haushalt als Forschungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 179 ff.
- Recktenwald, H.C., Die Finanzwissenschaft in der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, Wachstum und Strukturwandlungen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177, 1965, S. 159 ff.
- Reichert, H., Schuldeinnahmen als Bestreitungsmittel gemeindlicher Ausgaben. Möglichkeiten und Grenzen ihres Einsatzes, Göppingen, 1971.
- Richter, S., Entwicklungstendenzen der Vergabemodalitäten langfristiger Kredite an Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, Diss., München, 1971.
- Riebel, P., Die Fragwürdigkeit des Verursachungsprinzips im Rechnungswesen. in: Rechnungswesen und Betriebswirtschaftspolitik, Festschrift für G. Krüger, hrsg. von M. Layer und H. Strebel, Berlin, 1969, S. 49 ff.
- Rieger, W., Einführung in die Privatwirtschaftslehre, 3. unveränderte Aufl., Erlangen, 1964.
- Ritschl, H., Der Staatshaushalt in der Depression, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 69. Bd., 1933, S. 293 ff.
- Ritschl, H., Die Prinzipien der Staatswirtschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12 (1950/51), S. 581 ff.
- Ritschl, H., Unternehmungen, öffentliche, in: HdSw, Bd. 10, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1959, S. 506 ff.
- Rittig, G., Die Definitionen des Terminologieausschusses der Gesellschaft zur Förderung der öffentlichen Wirtschaft, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 1, 1954, S. 221.
- Rüfner, W., Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, Berlin, 1967.

- Saitzew, M., Die öffentliche Unternehmung in der Gegenwart, Tübingen, 1930.
- Schäfer, E., Grundlagen der Marktforschung, 4. Aufl., Köln und Opladen, 1966.
- Schäfer, E., Die Unternehmung - Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 7. Aufl., Köln und Opladen, 1970.
- Schemann, G., Zielorientierte Unternehmensfinanzierung. Finanzierungsentscheidungen im Hinblick auf die Zielsetzungen der Kapitalgeber, Köln und Opladen, 1970.
- Schimmel, W., Schulden und Schuldengrenze der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 56. Jg. (1955), H. 10, S. 183 ff.
- Schmid, C., Schuldengrenze der Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 57. Jg. (1956), H. 6, S. 101 ff.
- Schmidt, G., Preisbildung öffentlicher Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7, 1964/65, S. 224 ff.
- Schmidt, K., Wachsende Staatsausgaben? Erfahrungen und Alternativen, in: Ordo-Jahrbuch XVI (1965), S. 167 ff.
- Schmidt-Sudhoff, U., Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden, 1967.
- Schmölders, G., Kommunale Finanzpolitik, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und Wirtschaft, hrsg. von H. Peters, Berlin - Göttingen - Heidelberg, 1959, S. 31 ff.
- Schmölders, G., Finanzpolitik, 2. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York, 1965.
- Schneider, D., Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), H. 3, S. 260 ff.
- Schneider, D., Investition und Finanzierung, Köln und Opladen, 1970.
- Schnettler, A., Öffentliche Betriebe, Essen, 1956.
- Schnettler, A., Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin, 1964.
- Schnettler, A., Betriebsanalyse, 2. Aufl., Stuttgart, 1960.
- Scholz, A., Finanzierung der Deutschen Bundesbahn, in: DÖW, Jg. 18 (1969), H. 3, S. 84 ff.
- Schreml, A. und Dietl, J., Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenze, 3. Aufl., München, 1965.
- Schubert, M., Wie soll die Deutsche Bundespost ihr Wachstum finanzieren?, in: DÖW, Jg. 13 (1964), H. 1, S. 7 ff.
- Schüler, H., Zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: DÖW, Jg. 12 (1963), H. 1, S. 19 ff.

- Schwantag, K., Eigenkapital als Risikoträger, in: ZfhF, NF, 15. Jg. (1963), S. 218 ff.
- Seeger, R., Zulässige und zweckmäßige Maßstäbe bei Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 62. Jg. (1961), S. 103 ff.
- Seeger, R., Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Zur Bemessung von Benutzungsgebühren, in: Der Gemeindehaushalt, 62. Jg. (1961), H. 10, S. 217 ff.
- Seeger, R., Darlehensaufnahmen und Schuldenwirtschaft der Gemeinden, Stuttgart, 1963.
- Seidel, M., Finanzierungsprobleme gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, in: DÖW, Jg. 7 (1958), H. 4, S. 25 ff.
- Seidel, M., Die Defizite der Deutschen Bundesbahn, in: DÖW, Jg. 7 (1958), H. 3, S. 32 ff.
- Stahr, E.H., Die Öffentlichkeit der öffentlichen Haushalte, Diss., Saarbrücken, 1967.
- Steeb, G., Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Diss., Tübingen, 1962.
- Steeb, G., Kostenechte Ermittlung der Gebühren einer Gemeinde. Linderung der Finanznot durch Anhebung der Benutzungs- und Verwaltungsgebühren, in: Kommunalpolitische Blätter, Ausgabe Bayern, 19. Jg. (1967), H. 6, S. 261 f.
- Stefani, G., Die Finanzierung der öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 37. Jg. (1968), H. 3, S. 287 ff.
- Steincke, H., Finanzierung kommunaler Unternehmen, in: DÖW, 10. Jg. (1961), H. 1, S. 42 ff.
- Steincke, H., Probleme der Finanzierung in der kommunalen Wirtschaft, in: DÖW, 18. Jg. (1969), H. 3, S. 88 ff.
- Steinmann, H., Das Großunternehmen im Interessenkonflikt. Ein wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionsbeitrag zu Grundfragen einer Reform der Unternehmungsordnung in hochentwickelten Industriegesellschaften, Stuttgart, 1969.
- Stoessel, H., Investitionsfinanzierung für die Wasserversorgung und Abwasserwirtschaft, in: DÖW, Sonderausgabe, 1958, S. 15 ff.
- Stucken, R., Kredit als finanzwirtschaftliches Deckungsmittel, in: Finanzarchiv, NF, 1938, S. 529 ff.
- Stucken, R., Deutsche Geld- und Kreditpolitik 1914-1953, 2. Aufl., Tübingen, 1953.
- Stucken, R., Geld und Kredit, 2. Aufl., Tübingen, 1957.

- Stucken, R. und Sies, W., Finanzwissenschaftliche Deckungsgrundsätze und konjunkturpolitische Postulate, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12, 1950/51, S. 616 ff.
- Tautscher, A., Die öffentliche Wirtschaft, Berlin, 1953.
- Taxis, H., Kostenechte Gebühren, in: Der öffentliche Haushalt, Jg. 6 (1960/61), H. 3, S. 136 ff.
- Taxis, H., Gedanken zur Finanzierung der Kommunalwirtschaft, in: Gemeindevirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. v. L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 51 ff.
- Taxis, H., Finanzierungsprobleme der kommunalen Unternehmen, in: Der Gemeindehaushalt, 69. Jg. (1968), S. 35 f.
- Terhalle, F., Die Finanzwirtschaft des Staates. Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, Berlin, 1948.
- Thiemeyer, T., Zum Begriff "Öffentliche Wirtschaft", in: DÖW, Jg. 12 (1963), H. 3, S. 130 ff.
- Thiemeyer, T., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln - Opladen, 1964.
- Thiemeyer, T., Thesen zur Preisbildung in der Binnenverkehrswirtschaft, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7 (1964/65), S. 244 ff.
- Thiemeyer, T., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 34. Jg. (1965), H. 4, S. 545 ff.
- Thiemeyer, T., Kosten als gesellschaftliche Bedeutungsgröße, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg. (1968), S. 193 ff.
- Thiemeyer, T., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip - Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin, 1970.
- Thiess, E., Kurz- und mittelfristige Finanzierung, Wiesbaden, 1958.
- Timm, H., Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 21 (1961), S. 220 ff.
- Timm, W., Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 28, Tübingen, 1969, S. 441 ff.
- Ulrich, H., Die Unternehmung als produktives und soziales Gebilde, 2. Aufl., Bern - Stuttgart, 1970.
- Vieregg, J., Abgrenzung und Struktur des gemeinwirtschaftlichen Betriebstyps, Diss., München, 1960.
- Wagner, A., Lehrbuch der politischen Ökonomie, 4. Hauptabtheilung: Finanzwissenschaft, 1. Theil, 3. Aufl., Leipzig, 1883.

- Wagner, A., Staat in nationalökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7 (1911), Jena, S. 727 ff.
- Weber, W. und Streissler, E., Nutzen, in: HdSw, Bd. 8, Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1964, S. 5 ff.
- Weddigen, W., Die öffentlichen Unternehmungen und Anstalten. Ihr Wesen und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 20, 1959/60, S. 204 ff.
- Wegmann, G., Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Heidelberg, 1964.
- Weinberger, B. und Elsner, H., Investitionsbedarf der Gemeinden (GV) 1966-1975, Stuttgart und Köln, 1967.
- Weisser, G., Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, Stuttgart, 1934.
- Weisser, G., Form und Wesen der Einzelwirtschaften. Theorie und Politik ihrer Stile, Bd. 1, 2. Aufl., Göttingen, 1949.
- Weisser, G., Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, hrsg. von E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin, 1954.
- Weisser, G., Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Preispolitik, in: DÖW, Jg. 6 (1957), H. 4, S. 18 ff.
- Weisser, G., Gemeinnützigkeit heute, Schriften des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, Bd. 8, Göttingen, 1964.
- Weisser, G., Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 7 (1964/65), S. 197 ff.
- Weisser, G., Die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖW, Jg. 14 (1965), S. 60 ff.
- Wessels, T., Subventionen, in: HdB, 3. Aufl., 3. Bd., Stuttgart, 1960, Sp. 5321 ff.
- Wild, B., Zur Problematik betriebswirtschaftlicher Entscheidungskriterien, in: BFuP, 21. Jg. (1969), S. 65 ff.
- Wilms, E.H., Probleme einer konjunkturgerechten Gestaltung der Gemeindefinanzen, Diss., Freiburg, 1968.
- Winckelmann, H., Gebührengestaltung in gemeindlichen Einrichtungen, in: Der Städtetag, Juni 1956, 234 ff.
- Winkler, E.-G., Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Ein Beitrag zur Frage der grundsätzlichen Unterschiede zwischen staatlicher und gemeindlicher Verschuldung, Berlin - München, 1961.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen,
Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Bonn, 1959.
- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft,
Die Investitionen öffentlicher Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik, in: DÖW, Jg. 15 (1966), H. 3, S. 114 ff.
- Witte, E., Vertretung des öffentlichen Interesses in der privaten Unternehmung? Ein betriebswirtschaftlicher Diskussionsbeitrag, entwickelt am Beispiel der Aktiengesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr, 1958, S. 122 ff.
- Witte, E., Im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. (1964), Nr. 21, S. 981 f.
- Witte, E., Die Finanzwirtschaft der Unternehmung, in: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre in programmierter Form, hrsg. von H. Jakob, Wiesbaden, 1969.
- Witte, E., Die Post - ein Modellfall, in: Die Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), Nr. 27, S. 27 ff.
- Witte, E. und Hauschildt, J., Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin, 1966.
- Wittgen, R., Zur Zielproblematik des Genossenschaftsbetriebs, in: Hamburger Jahrbuch, 12. Jahr (1967), Tübingen, S. 237 ff.
- Wysocki, K. von, Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: ZfBf, NF, 18. Jg. (1966), S. 198 ff.
- Zabeck, J., Zum Erkenntnisproblem in der Betriebswirtschaftslehre, in: BFuP, 19. Jg. (1967), S. 257 ff.
- Zeiss, F., Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, 2. Aufl., Stuttgart, 1962.
- Zeitel, G., Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: Gemeindefirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen, 1965, S. 61 ff., (Zitierweise: Kommunalverschuldung).
- Zeitel, G., Gebühren, in: HdSw, 4. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen, 1965, S. 22 ff.
- Zetschke, W., Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 3 (1957), S. 97 ff.

Lebenslauf

Am 25. März 1941 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Franz Witt und seiner Ehefrau Marta, geb. Neupert, in Landshut geboren.

Von 1947 bis 1952 besuchte ich in Landshut die Volksschule und wechselte dann zum Hans-Leinberger-Gymnasium über, in dem ich 1961 die Reifeprüfung ablegte. Anschließend wurde ich zum eineinhalbjährigen Grundwehrdienst in die Bundeswehr eingezogen.

Im Sommersemester 1963 begann ich das Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Während der Semesterferien legte ich kaufmännische Praktika von insgesamt einem halben Jahr in verschiedenen Betrieben ab. Im Juli 1968 bestand ich die Prüfung für Diplomkaufleute.

Von Januar 1967 bis März 1971 hatte ich die Stelle eines Tutors in einem Studentenwohnheim inne.

Seit 1. Januar 1970 bin ich als Verwalter der Dienstgeschäfte eines wissenschaftlichen Assistenten an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München beschäftigt.

München, den 1. Mai 1972

Dieter Witt

